



Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023



Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri
PDF från Skolverkets webbplats:

www.skolverket.se/publikationer

ISSN: 1103-2421

ISRN: SKOLV-R-2023:9-SE

Skolverket, Solna 2023

Förord

Skolverket tar återkommande fram en samlad bedömning av läget i skolväsendet som beskriver utvecklingen i förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Här pekar Skolverket på vad olika nivåer i skolans styrkedja bör prioritera framåt för att stärka alla barns och elevers kunskapsutveckling och ge alla möjlighet att utvecklas så långt som möjligt.

Lägesbedömningen ger en bild av ett skolsystem som är tudelat och där huvudmän och skolor får alltmer skilda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Skolverket har ett stort ansvar för att styra och stödja skolan. Vi behöver bli ännu bättre på att rikta vårt stöd dit behoven är som störst. Skolverket erbjuder i dag stöd till huvudmän vars skolor har låga kunskapsresultat och svåra förutsättningar, men vi kan göra mer för att våra insatser ska bli mer träffsäkra. För att alla skolor ska vara bra skolor behöver staten samlat ta ett större ansvar för att stötta huvudmän och skolor med låga kunskapsresultat och sämre förutsättningar.

Att staten ska ta ett större ansvar betyder dock inte att styrningen behöver bli mer detaljerad. Ökad styrning behöver kombineras med en ökad tillit till skolans professioner – det är lärarnas kunskaper och erfarenheter som ska styra i klassrummet. Den viktigaste framgångsfaktorn för elevers kunskapsutveckling är undervisningsskickliga lärare med goda förutsättningar att bedriva undervisning.

Den här lägesbedömningen består av två delar. I den inledande samlade bedömningen finns den övergripande bilden av utvecklingen i skolväsendet och prioriteringar och åtgärdsförslag som myndigheten ser som avgörande för stärkt kvalitet i undervisningen och för ökad likvärdighet. Den andra delen består av fördjupade redovisningar i tematiska kapitel som avslutas med en samlad bedömning av respektive område. Katarina Nyström, Sanna Vent och Frida Andersson vid Skolverkets avdelning för analys har tagit fram underlag och sammanställt rapporten tillsammans med medarbetare från Skolverkets olika avdelningar.

Jag ser lägesbedömningen som ett värdefullt underlag för den nationella politiken och för vidare diskussion om skolans utveckling.

Solna, 24 augusti 2023

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Innehåll

Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023.....	1
Förord	3
Innehåll	4
Skolverkets samlade bedömning av läget i skolväsendet	6
1. Skolan en trygg plats i en orolig tid	9
2. Ökade skillnader i elevers kunskapsutveckling behöver motverkas	11
Pandemin påverkade särskilt lärandet i vissa ämnen och elevgrupper.....	11
Ökade skillnader i svenska elevers resultat i internationella studier	12
Den positiva utvecklingen i behörighet till och genomströmning i gymnasieskolan har mattats av.....	14
Tecken på långsammare genomströmning inom sfi	18
Skolverkets bedömning	19
3. Lärarnas förutsättningar att ge undervisning av hög kvalitet behöver stärkas.....	20
Arbetet för studiero behöver intensifieras utifrån ett breddat perspektiv	20
Alla elever behöver få tillgång till läromedel av god kvalitet.....	22
Möjligheten att utveckla digital kompetens bör bli mer likvärdig	24
Särskilt stöd och extra anpassningar behöver förstärkas för att tidigt upptäcka och åtgärda behov	25
Fritidshemmet har potential att stärka elevers lärande	27
Skolverkets bedömning	28
4. Insatser behövs för att möta ökad otrygghet och oro för framtiden	30
Det behövs ett aktivt arbete för att fler elever ska känna sig trygga i skolan	30
Skolans värdegrund behöver integreras mer i undervisningen och genomsyra alla elevers skolgång.....	32
Elevhälsans arbete behöver stärkas för att möta elevers ohälsa och oro för framtiden.....	34
Skolverkets bedömning	35
5. Den pedagogiska segregationen behöver brytas	37
Lärarbristen är ojämnt fördelad och drabbar särskilt elever med mindre gynnsamma förutsättningar	37
Det behövs ett strategiskt arbete för att säkra lärarförsörjningen.....	41
Omsättningen på rektorer behöver minska.....	46
Skolverkets bedömning	47

6. Yrkesutbildningen behöver attrahera fler för att bättre bidra till kompetensförsörjningen	49
Det råder fortsatt brist på yrkesutbildade från flera gymnasiala yrkesutbildningar	49
Fler behöver läsa vissa gymnasiala yrkesutbildningar för att möta kompetensbehoven	51
Yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft behöver stärkas	52
Skolverkets bedömning	56
7. Huvudmännen behöver arbeta mer kompensatoriskt för att stärka likvärdigheten i utbildningen.....	57
Ökade skillnader i huvudmännens kapacitet och förutsättningar påverkar utbildningens likvärdighet	57
Huvudmännen behöver bli bättre på att uppväga barns och elevers skilda förutsättningar	59
Skolverkets bedömning	62
8. Staten behöver ta ett ökat ansvar för skolan	64
Det behövs ett ökat statligt ansvar för att uppnå mer likvärdighet i skolväsendet	64
Åtgärder behövs för en mer likvärdig betygssättning	69
Styrningen av skolväsendet vid kris måste förtydligas	71
Skolverkets bedömning	72
Referenser	74

Skolverkets samlade bedömning av läget i skolväsendet

Kunskap är grunden för att Sveriges barn och unga nu och i framtiden ska kunna bidra till samhället, utvecklas som människor och delta aktivt som demokratiska samhällsmedborgare. Kunskap är avgörande för att stärka vårt samhälles konkurrenskraft och varje individs framtidsmöjligheter. Kunskap behövs även för att möta klimatkrisen och värna det demokratiska samhällets principer i en orolig samtid. I den här lägesbedömningen ser Skolverket, som många gånger tidigare, ett skolsystem som är tudelat. Många huvudmän och skolor har goda förutsättningar och höga kunskapsresultat bland eleverna. Men det finns också huvudmän och skolor med mindre gynnsamma förutsättningar där kvaliteten i utbildningen brister och många elevers kunskapsresultat är låga.

Svenska elevers kunskaper ligger på en god nivå i en internationell jämförelse. Samtidigt tyder resultaten i senare års internationella studier på en negativ utveckling och skillnaderna mellan elevgrupper och skolor i Sverige har ökat under en längre tid. Även den tidigare positiva utvecklingen när det gäller andelen elever som tar gymnasieexamen har planat ut. Det finns en ökad spridning i elevers prestationsnivåer och långvarigt stora skillnader mellan elevgrupper när det gäller behörighet till och examen från gymnasieskolan. Det är tydligt att skolan i dag inte förmår att kompensera för elevers skilda förutsättningar och att mer behöver göras för att stärka alla elevers möjlighet till goda kunskaper. Fler elever behöver bli behöriga till gymnasieskolans nationella program och ges förutsättningar att ta en gymnasieexamen.

För att möta de ökade skillnaderna i elevers kunskaper behöver undervisningens kvalitet stärkas och bli mer likvärdig. Det finns i dag en pedagogisk segregation där elevers tillgång till behöriga lärare skiljer sig stort mellan skolor. Ofta finns färre behöriga och erfarna lärare på skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar. Rektorsomsättningen på dessa skolor är dessutom ofta högre, vilket försämrar möjligheterna att bygga hållbara strukturer för kollegialt lärande och utveckling av undervisningen. Det finns även stora skillnader i lärarnas förutsättningar att bedriva undervisning. Det gäller till exempel tillgång till specialpedagogiska resurser och läromedel av hög kvalitet.

Skolverket ser allvarigt på att kunskapsskillnaderna mellan elevgrupper och skolor ökar liksom den pedagogiska segregationen, trots flertalet satsningar de senaste decennierna. Huvudmännen får alltmer skilda förutsättningar att genomföra sitt uppdrag och elever i olika delar av landet erbjuds i dag inte en utbildning av likvärdig kvalitet. Covid-19-pandemin bedöms ha bidragit ytterligare till att förstärka barns och elevers olika möjligheter att lära och utvecklas så långt som möjligt. Skolan behöver vara en plats som minskar snarare än ökar skillnaderna. Det gäller såväl mellan elever i stad och landsbygd som mellan elever med olika bakgrund.

Det ekonomiska läget och den demografiska utvecklingen riskerar att ytterligare öka skillnaderna i huvudmännens kapacitet att finansiera och styra förskola, skola och kommunal vuxenutbildning. En försämrad kommunal ekonomi kan skapa ett tryck på skolans ekonomiska ramar och det är viktigt att skolans verksamhet värnas för att bibehålla kontinuitet och stabilitet i utbildningen. För att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolan bedömer Skolverket att staten behöver ta ett större ansvar för skolan. Det handlar exempelvis om ett ökat ansvar för finansiering och att i dialog med huvudmän långsiktigt stärka skolutvecklingsarbetet. Att staten tar ett större ansvar betyder dock inte att styrningen behöver bli mer detaljerad. Ökad styrning behöver kombineras med en ökad tillit till skolans professioner – det är lärarnas kunskaper och erfarenheter som ska styra i klassrummet.

Skolverket ser några nyckelfrågor som är särskilt angelägna för att förbättra undervisningens kvalitet och stärka elevers kunskapsutveckling:

- **Rektorsomsättningen behöver minska för att skapa bättre kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet.** Rektorer måste få bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Stat och huvudmän behöver se över möjligheter att förbättra rektorers arbetssituation, exempelvis genom att anställa avlastande administrativ personal. Genom en förbättrad arbetssituation kan omsättningen av rektorer minska vilket stärker skolans inre arbete och lärarnas ledning och stöd.
- **Den pedagogiska segregationen måste brytas – fler skickliga lärare behöver arbeta på skolor med mindre gynnsamma förutsättningar.** Vid sidan av de insatser som görs för att fler ska välja läraryrket behöver ansvariga inom skolväsendet arbeta aktivt för att öka andelen behöriga och undervisningsskickliga lärare på skolor med mindre gynnsamma förutsättningar. Huvudmän och rektorer behöver även se över behovet av kompletterande kompetenser inom skolan som kan avlasta lärarna och frigöra tid för undervisning.
- **Elever behöver få det stöd och den stimulans de behöver redan från start.** Tidiga insatser är avgörande för att små utmaningar inte ska växa sig stora. Elever får i dag inte alltid det stöd och den stimulans de har rätt till. Stödet är inte tillräckligt och det sätts ofta in för sent. Det leder till att skolan inte alltid förmår att kompensera för elevernas skilda förutsättningar. För att alla elever ska ha möjlighet att lyckas i skolan behöver tillgången till specialpedagogisk kompetens förstärkas i hela skolväsendet.

Det svenska samhället står inför en rad utmaningar framöver. Lågkonjunktur, ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, klimatkris och svårigheter att finansiera välfärden påverkar också skolan och har gett avtryck i svenska elevers hälsa och oro för framtiden. I en osäker samtid har skolan en avgörande betydelse för barns och elevers trygghet, hälsa och framtidstro. Skolan är också central för att möta

framtidens arbetsmarknadsbehov. Redan idag finns exempelvis ett stort behov av vårdpersonal för att klara kompetensförsörjningen inom välfärden. Likaså saknas teknisk kompetens på alla nivåer för att klara den samhällsomställning som behövs för att möta klimatkrisen. Skolverket ser allvarligt på att det år efter år är en stor grupp elever som lämnar grundskolan utan behörighet att påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan. Att fler kan läsa en gymnasial yrkesutbildning där det finns goda möjligheter till arbetsmarknadsetablering är viktigt för såväl individens som samhällets utveckling. Skolan behöver vara en kraft för att stärka, inspirera och motivera elever att lära och utbilda sig för morgondagens samhälle.

I den här lägesbedömningen pekar Skolverket på vad olika nivåer i skolväsendet bör prioritera för att stärka alla barns och elevers kunskapsutveckling och ge alla möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. Varje kapitel avslutas med en samlad bedömning av respektive område.

1. Skolan en trygg plats i en orolig tid

För att förstå läget i svensk skola behövs också en förståelse för den kontext som skolan befinner sig i. Samhällsutvecklingen och enskilda händelser i omvärlden påverkar såväl elever och personal som skolans verksamhet i stort. Covid-19-pandemin innebar en extraordinär situation för skolväsendet. Förutsättningarna för att bedriva utbildning förändrades på ett genomgripande sätt och många elever och lärare kände oro kring den ovissa situationen. Skolverket bedömer att det var viktigt att förskolor och grundskolor inte stängde ner under pandemin utan kunde fortsätta erbjuda barn och unga en fungerande vardag och ett socialt sammanhang. Skolväsendet visade under pandemin att det finns beredskap att snabbt kunna ställa om vid kriser och lärare, förskollärare och annan personal gjorde en avgörande insats för att begränsa pandemins påverkan på barn och elever. Det finns dock fortsatt behov av att arbeta för att begränsa pandemins konsekvenser, framför allt när det gäller att stärka likvärdigheten¹ i utbildningen och att stödja de elever som upplevt ett kunskapsstapp.²

Rysslands invasion av Ukraina förändrade säkerhetsläget i Sverige och innebar nya utmaningar för skolväsendet. Genom massflyktsdirektivet kan ukrainska medborgare få uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige och barn få rätt till utbildning. Under 2022 sökte över 50 000 ukrainska medborgare skydd i Sverige. Av dessa var över 16 000 barn.³ För skolväsendet medförde det en tid av osäkerhet kring hur många barn som skulle söka sig till svensk förskola och skola. Skolverkets lägesbild från september 2022 visade att fyra av fem av de barn som kommit till Sverige från Ukraina gick i skola i Sverige och att en majoritet av kommunerna bedömde att de hade kapacitet att ta emot fler barn.⁴ Återigen visade svensk skola att det finns beredskap att ställa om och ta emot barn och unga på flykt.

Nu sätter Sveriges ekonomiska utveckling med inflation och lågkonjunktur press på kommunernas ekonomi och på skolverksamheterna. På flera platser i landet ställs förskolor och skolor inför besparingskrav och nedskärningar. Många kommuner stod redan innan detta inför finansieringsproblem de kommande åren. Den demografiska utmaningen varierar över landet och i sex av tio kommuner minskar andelen personer i arbetsför ålder samtidigt som andelen äldre ökar kraftigt. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) pekar på att antalet personer i arbetsför ålder beräknas öka med 4 procent 2021–2031. Samtidigt beräknas personer som är 80 år eller äldre öka med nästan 50 procent.⁵ Allra mest ökar försörjningsbördan i små kommuner, vilket innebär att allt färre personer i arbetsför ålder ska försörja barn och äldre som har stora behov av välfärd.

¹ Med likvärdighet avses *lika tillgång* till utbildning, *lika kvalitet* på utbildningen och att utbildningen ska vara *kompenserande*. Se vidare Skolverket (2012). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*.

² Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*. Slutredovisning.

³ Migrationsverket.se (2023). *Ett år sedan Ryssland invaderade Ukraina*.

⁴ Skolverket (2022). *Barn från Ukraina i svensk grund- och gymnasieskola*. Lägesbild den 1 september 2022.

⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.

Förutom ett tufft ekonomiskt läge försvårar den demografiska utvecklingen välfärdens möjligheter att klara kompetensförsörjningen. För vissa små kommuner kan det bli en utmaning att hålla skolor öppna på grund av sviktande elevunderlag och låg bemanning.⁶

Även många mindre enskilda huvudmän har små marginaler och är sårbara för elevtapp eller oförutsägbara kostnader. Det kan leda till neddragningar eller att fristående skolor behöver läggas ner.⁷ För de skolkoncerner som har expanderat sin verksamhet under högkonjunkturen kan inflation, stigande räntor och minskande barnkullar påverka företagets ekonomi negativt. Även det riskerar att leda till att koncerner stänger ner sina skolor eller helt lämnar skolbranschen. För de elever som drabbas kan det få stora konsekvenser att plötsligt behöva byta skola och hitta sin plats i en ny skolmiljö.

Under senare tid har säkerhetsläget och hotbilden i skolväsendet förändrats. Ett antal fall av grövre våld har inträffat i grund- och gymnasieskolor, några med dödlig utgång. Flera av dessa gärningar har begåtts av ensamagerande individer och i vissa fall haft koppling till våldsbejakande extremism.⁸ Även utvecklingen av annan brottslighet i samhället påverkar skolans verksamhet. Skjutningar har inträffat i närheten av såväl förskolor som skolor. Det är en allvarlig utveckling som skapar oro hos barn, elever och personal och påverkar tryggheten i förskolan och skolan.

Påverkanskampanjer, fabricerade nyheter och annan vilseledande information sprids i allt större omfattning på internet och i sociala medier. Ett tydligt exempel på detta är den påverkanskampanj som riktats mot svensk socialtjänst och lagen om vård av unga (LVU).⁹ Dessa påverkanskampanjer syftar till att försvaga tilliten till det svenska samhället och kan försvåra möjligheten till förtroendefulla relationer mellan skola och vårdnadshavare.

Att växa upp i en orolig tid påverkar barn och elever. Många lärare vittnar om att elever saknar framtidstro och att det finns en utbredd oro för krig, klimatkris, familjens ekonomiska situation och för den egna möjligheten till jobb och försörjning. En negativ utveckling har skett de senaste tre åren i ungas syn på samhällsutvecklingen och nära hälften ser mörkt på samhällets framtid.¹⁰ För många elever är skolan en trygg punkt i tillvaron som erbjuder ett socialt sammanhang och tillitsfulla relationer med vuxna. Det behöver den fortsätta att vara även i tider av oro. Skolan är en central del av samhället och samhällsutvecklingen inverkar på skolans förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Den kontext som skolan befinner sig i är därför betydelsefull för förståelsen av de områden som den här lägesbedömningen belyser.

⁶ Se t ex Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Ekonomirapporten, december 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi*; SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*; SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning*.

⁷ Skolinspektionen (2023). *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion*.

⁸ Dir. 2022:86. *Säkerheten i skolan ska förbättras*; SOU 2023:28. *Samhället mot skolattacker. Delbetänkande av Skolsäkerhetsutredningen*.

⁹ Myndigheten för psykologiskt försvar (2022). *Årsredovisning 2022*.

¹⁰ Ungdomsbarometern (2023). *Generationsrapporten 2023: Generation Z*.

2. Ökade skillnader i elevers kunskapsutveckling behöver motverkas

Skolverket ser att svenska elevers kunskaper ligger på en god nivå i en internationell jämförelse men samtidigt har skillnaderna mellan elevgrupper ökat och tidigare positiva trender tycks ha mattats av. Det är angeläget att utvecklingen uppmärksammas och motverkas. Skolverket vill därför särskilt belysa att:

- covid-19-pandemin särskilt påverkade lärandet i vissa ämnen och elevgrupper,
- skillnaderna i svenska elevers resultat ökar i internationella studier,
- den positiva utvecklingen i behörighet till och genomströmningen inom gymnasieskolan planar ut,
- det finns tecken på långsammare genomströmning inom svenska för invandrare.

Pandemin påverkade särskilt lärandet i vissa ämnen och elevgrupper

De senaste åren har till stor del präglats av covid-19-pandemin och de förändrade förutsättningarna för undervisning och lärande. Skolväsendets olika nivåer ger en tydlig bild av en ojämn påverkan på elevernas kunskapsutveckling under pandemin. Skillnaderna bottnar såväl i hur smittspridningen och frånvaron såg ut regionalt över tid, som i verksamheternas olika förutsättningar att möta de förändringar pandemin medförde.

Det går inte att med säkerhet bedöma vilken påverkan som pandemin har haft på elevers kunskapsutveckling. Skolverket och Skolinspektionen har dock gjort ett flertal studier där lärare och rektorer har fått bedöma i vilken mån elever fått de kunskaper och färdigheter de normalt skulle ha fått. Elevfrånvaron, påverkan på den ordinarie undervisningen och undervisningen på distans bedöms i flera fall ha fått konsekvenser för barns och elevers kunskapsutveckling. Det var dock framför allt inom vissa elevgrupper och ämnen som rektorer och lärare såg ett kunskapsstapp.¹¹ Vissa barn i förskolan bedömdes ha hämmats i sin språkutveckling och flera barn var mindre förberedda inför starten i förskoleklass. I grund- och gymnasieskolan påverkades särskilt elever som redan innan pandemin hade mindre gynnsamma förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen, till exempel elever med tidigare hög frånvaro, behov av stöd eller elever med annat modersmål än svenska. Enligt rektorer och lärare i gymnasieskolan medförde undervisningen på distans ett kunskapsstapp inom

¹¹ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning.*

framför allt matematik, moderna språk och ämnen med praktiska inslag. Många lärare i grund- och gymnasieskolan upplevde att det var svårt att fullt ut kompensera för det kunskapsstapp som de såg hade uppstått. I vissa fall finns tecken på kvarvarande påverkan på elevers utveckling och lärande även efter pandemin. Inom kommunal vuxenutbildning (komvux) påverkades framför allt kunskapsutvecklingen för elever inom svenska för invandrare (sfi) inom studieväg 1 och 2 på grund av att det gavs mindre närundervisning än normalt. Det medförde i sin tur att elever inom sfi var i utbildning under en längre tid.¹² Det återstår att följa hur det kunskapsstapp som rektorer och lärare bedömer har uppstått under pandemin kommer att speglas i elevernas kunskapsutveckling framöver.

Ökade skillnader i svenska elevers resultat i internationella studier

I PISA 2015 skedde ett positivt trendbrott i svenska elevers kunskapsresultat efter flera år med fallande resultat. PISA 2018 bekräftade det positiva trendbrottet och de svenska resultaten i läsförståelse, matematik och naturvetenskap var då tillbaka på liknande nivåer som 2006, innan nedgången började. Dessutom visade PISA 2018 att svenska 15-åringar presterade på en nivå som är högre än OECD-genomsnittet inom samtliga tre ämnesområden.¹³ I TIMSS 2019 hade svenska elevers resultat varken förbättrats eller försämrats jämfört med 2015. I naturvetenskap presterade svenska elever på en högre nivå än genomsnittet för de deltagande EU- och OECD-länderna. När det gäller matematik presterade svenska elever på en lägre nivå. Resultaten för årskurs 8 var 2019 tillbaka på samma nivå som i TIMSS 2003 i både matematik och naturvetenskap men fortfarande långt under 1995 års resultatnivå.¹⁴

PISA undersöker kunskaper hos 15-åriga elever inom tre ämnesområden: läsförståelse, matematik och naturvetenskap.

PIRLS undersöker läsförmåga hos elever i årskurs 4.

TIMSS undersöker kunskaper inom matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och årskurs 8.

I PIRLS 2021 sjönk däremot svenska elevers resultat i läsförståelse jämfört med 2016. Det positiva trendbrott som skedde 2016 har därmed brutits och resultaten ligger nära de lägstanivåer som uppmättes 2011. Trots en relativt stor försämring av det svenska resultatet ligger Sverige över genomsnittet i jämförelse med övriga EU- och OECD-länder. Anledningen till att de svenska eleverna behållit sin position i jämförelse med övriga länder är att många av de övriga länderna också har försämrat sina resultat. Detta kan delvis kopplas till covid-19-pandemin.¹⁵

¹² Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*; Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser för skolväsendet. Granskning av hur fjärr- och distansundervisningen under covid-19-pandemin påverkat elevers förutsättningar att nå målen och deras hälsa*.

¹³ Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*.

¹⁴ Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

¹⁵ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

Den tydligaste utvecklingen i samtliga internationella studier är att skillnaderna mellan svenska elevers resultat fortsätter att öka. Andelen elever som presterar på den högsta kunskapsnivån har ökat i flera studier. Samtidigt har den andel elever som presterar på den lägsta kunskapsnivån varit oförändrad eller ökat.¹⁶ I exempelvis PIRLS 2021 har andelen elever som inte når upp till den lägsta kunskapsnivån mer än fördubblats sedan 2016, medan andelen som presterar på den högsta kunskapsnivån är oförändrad. Skillnaden i resultat mellan svenska elever är den största som uppmäts sedan PIRLS startade 2001 och ökningen är bland de högsta i jämförelse med övriga deltagande EU- och OECD-länder.¹⁷

De internationella studierna visar att elevernas resultat i hög grad är kopplade till elevernas socioekonomiska bakgrund. Elevers socioekonomiska bakgrund har dessutom fått allt större betydelse för elevers kunskapsresultat under det senaste decenniet. Skillnaderna i resultat mellan elevgrupper utifrån socioekonomisk bakgrund är även större i Sverige än i övriga deltagande nordiska länder. För vissa ämnen och årskurser är skillnaderna i Sverige större än genomsnittet för de deltagande EU- och OECD-länderna.¹⁸ PIRLS 2021 visar exempelvis att skillnaderna i resultat mellan elever med högre respektive lägre grad av hemresurser ökat sedan 2016, och nu är högre än i övriga nordiska länder. Resultaten för de elever som inte alltid talar svenska hemma har försämrats, medan de elever som alltid talar svenska i hemmet presterar på samma nivå som 2016. På samma sätt som för hemresurser är det ett mönster som inte återspeglas lika starkt i övriga nordiska länder eller för genomsnittet i EU- och OECD-länder.¹⁹

Det är inte bara elevens egen bakgrund som påverkar elevens resultat utan skillnaderna har även ökat mellan skolor och skolans elevsammansättning spelar allt större roll för resultaten. Det betyder att oavsett om eleverna själva kommer från hem med låg eller hög grad av hemresurser presterar de bättre resultat i läsförståelse om de går i skolor där många elever har hög grad av hemresurser, och sämre resultat i skolor där många elever har en lägre grad av hemresurser. Den här effekten har ökat i PIRLS mellan 2016 och 2021. Resultatskillnaderna i läsförståelse mellan skolor med olika elevsammansättning är nu större i Sverige än i övriga nordiska länder och större än genomsnittet i EU- och OECD-länder.²⁰

Flickor presterar generellt bättre resultat än pojkar i flera av ämnena i de internationella kunskapsstudierna, även om skillnaderna i vissa studier är små.²¹ I december 2023 publiceras resultaten från PISA 2021 vilka kommer vara viktiga för att följa utvecklingen av svenska elevers kunskapsresultat.

¹⁶ Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*; Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

¹⁷ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförståelse hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

¹⁸ Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

¹⁹ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförståelse hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

²⁰ Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförståelse hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

²¹ Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*; Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.

Den positiva utvecklingen i behörighet till och genomströmning i gymnasieskolan har mattats av

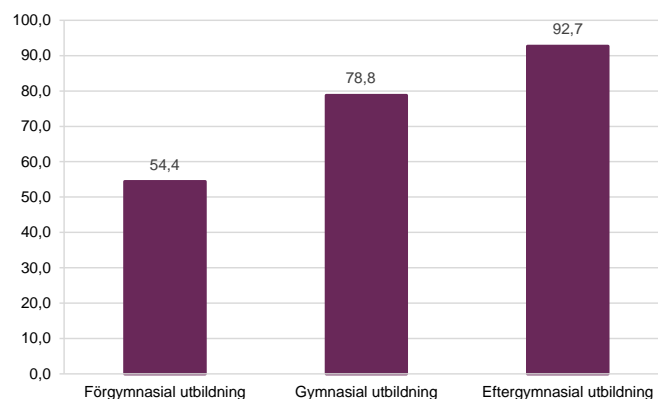
Det finns i dag stora skillnader mellan elevgrupper när det gäller behörighet till gymnasieskolans nationella program och andelen som tar examen inom gymnasieskolan. Under de senaste åren har en utplaning även skett på total nivå av både genomströmningen i gymnasieskolan och behörigheten för vidare studier.

Stora skillnader i behörighet till nationella program

Våren 2022 var 85 procent av eleverna som gick ut grundskolan behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det är en minskning jämfört med 2021 men en svag ökning jämfört med före pandemin 2019. Nästan 18 000 elever saknade våren 2022 behörighet till något av gymnasieskolans nationella program. Skillnaden i behörighet mellan flickor och pojkar har minskat och våren 2022 var skillnaden som lägst sedan mätperiodens start 1998.²²

Det finns långvarigt tydliga skillnader i behörighet till gymnasieskolan beroende på föräldrarnas utbildningsnivå. Medan nio av tio elever med minst en förälder med eftergymnasial utbildning var behöriga till gymnasieskolan våren 2022 var motsvarande andel bland elever vars föräldrar högst har gymnasial eller förgymnasial utbildning åtta av tio respektive drygt hälften, se diagram 1 nedan. För elever vars föräldrar har gymnasial eller eftergymnasial utbildning sjönk andelen behöriga våren 2022 jämfört med både våren 2021 och 2019, även om minskningen jämfört med före pandemin är mindre. För elever vars föräldrar har förgymnasial utbildning har behörigheten i stället ökat något jämfört med 2019.²³

Diagram 1. Andel (%) elever som är behöriga till ett yrkesprogram vårterminen 2022 utifrån föräldrarnas högsta utbildning.



Källa: Skolverkets statistik.

Det finns även tydliga skillnader i behörighet utifrån elevens migrationsbakgrund. Nio av tio elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige var våren 2022 behöriga till gymnasieskolan. Bland elever med utländsk bakgrund som är

²² Skolverket (2022). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2022*; Skolverkets statistik

²³ Skolverket (2022). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2022*; Skolverkets statistik.

födda i Sverige eller som har kommit till Sverige innan ordinarie skolstart var drygt åtta av tio behöriga till gymnasieskolan. Bland nyinvandrade elever som har kommit till Sverige i högre skolålder är andelen behöriga till nationellt program betydligt lägre. Både bland elever med svensk och utländsk bakgrund var en lägre andel behöriga till gymnasieskolan våren 2022 jämfört med våren 2021. För elever med svensk bakgrund har andelen behöriga även minskat jämfört med före pandemin 2019.²⁴

Skolverket ser allvarligt på att många elever år efter år lämnar grundskolan utan behörighet att påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan. Trots att svenska elever generellt presterar väl i internationella mätningar har andelen elever som inte når betygskriterierna i grundskolan varit konstant under lång tid. Ofta är även progressionen låg inom grundskolan för de elever som har underkänt betyg. Av de elever som erhöll betyget F i matematik i årskurs 6 är det hälften som också har betyget F i årskurs 9.²⁵ Som beskrivits ovan finns det flera faktorer som är starkt förknippade med skolresultat, till exempel kön, föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. En annan viktig faktor är att elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) som till exempel adhd eller autismspektrumtillstånd är överrepresenterade bland elever som inte uppnår godkända betyg.²⁶

Att tusentals elever varje år underkänns i den obligatoriska skolan är både samhällsekonomiskt ineffektivt och ett stort problem för den enskilde eleven.²⁷ Låga eller ofullständiga betyg är en stark riskfaktor för framtida bristande förankring på arbetsmarknaden, missbruk och kriminalitet. Omvänt är frånvaro av skolmisslyckande en starkt skyddande faktor.²⁸ För var sjunde elev innebär betygskriterierna i grundskolan och behörighetskraven till gymnasieskolans nationella program höga trösklar för fortsatt utbildning och arbetsmarknadsetablering. Skolverket ser positivt på att utredningen om *Fler vägar till arbetslivet* har i uppdrag att analysera dagens system för övergången från grund- till gymnasieskola och frågor kopplade till behörighetskrav och genomströmning i gymnasieskolan.²⁹ Frågan är komplex och Skolverket ser behov av att det ur ett bredare systemperspektiv utreds hur fler elever ska kunna ta sig igenom skolsystemet. Det gäller exempelvis frågor kopplade till såväl kravnivåer i grund- och gymnasieskolan som behörighetskrav till gymnasieskolans nationella program. Det är dock viktigt att sådana förändringar inte påverkar utbildningens kvalitet och att de kombineras med utökad stöd till de elever som behöver det.

²⁴ Skolverket (2022). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2022*; Skolverkets statistik

²⁵ Skolverket (2023). *Elevers slutbetyg i årskurs 9 per betyg i årskurs 6. Vårterminen 2022*.

²⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021). *Neuropsykologiska svårigheter – så kan adhd påverka barn och unga i skolan*.

²⁷ Se t.ex. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2020). *Bygga, bedöma och betygsätta SOU 2020:43. Remissyttrande*.

²⁸ Hjalmarsson (2022). *Social Policies as Crime Control*; Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*.

²⁹ Dir. 2022:74. *Fler vägar till arbetslivet*.

Större andel elever tar examen från gymnasieskolan inom tre år men utvecklingen visar tecken på att plana ut

Våren 2022 slutförde fyra av fem elever på nationella program i gymnasieskolan en examen inom tre år. Andelen elever på nationella program som tagit examen inom tre år har ökat tydligt över tid men 2022 stannade denna ökning i stort sett av. Utvecklingen skiljer sig dock åt beroende på programtyp. Andelen elever med examen inom tre år fortsatte att öka på yrkesprogrammen men minskade något på de högskoleförberedande programmen. Det är första gången sedan den reformerade gymnasieskolan (Gy 11) infördes som det inte skett en ökning av andelen elever med examen inom tre år på högskoleförberedande program.³⁰

De elever som gick ut gymnasieskolan våren 2022 påverkades av covid-19-pandemin under alla sina tre läsår. Elever på högskoleförberedande program hade under pandemin mer undervisning på distans jämfört med elever på yrkesprogram, vilket kan vara en delförklaring till den något större påverkan i genomströmning på dessa program.³¹ På yrkesprogram var det färre elever som bytte program eller avbröt sina studier vilket sannolikt är en effekt av pandemins påverkan på arbetsmarknaden. Vilka de långsiktiga konsekvenserna av pandemin blir för elevernas lärande behöver fortsatt följas.

Det är generellt sett vanligare att kvinnor uppnår examen inom tre år jämfört med män. På de högskoleförberedande programmen uppnår fler kvinnor examen inom tre år medan det på yrkesprogrammen tvärtom är män som i något högre utsträckning uppnår examen inom den tiden. Det finns en tydlig koppling till hur könsfördelningen ser ut på respektive program; elever som tillhör det överrepresenterade könet tar som regel i högre utsträckning examen inom tre år.³²

Elever som har minst en förälder med eftergymnasial utbildning tar i högre grad gymnasieexamen inom tre år. Nära fyra av fem elever med minst en förälder med eftergymnasial utbildning tog 2022 gymnasieexamen inom tre år. Bland elever vars föräldrar har förgymnasial utbildning var motsvarande andel endast drygt var tredje elev. Skillnaden i genomströmning beroende på föräldrarnas utbildningsnivå har ökat något de senaste åren och är nu högre än före pandemin.³³

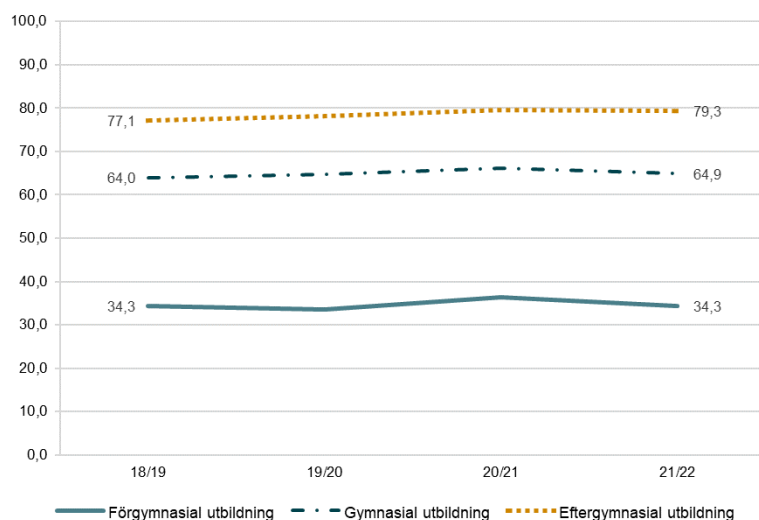
³⁰ Skolverket (2022). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2022*. Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*.

³¹ Statistiska centralbyrån (2022). *Fjärr- och distansundervisning i grund- och gymnasieskolan under coronapandemin*.

³² Skolverkets statistik.

³³ Skolverket (2022). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2022*.

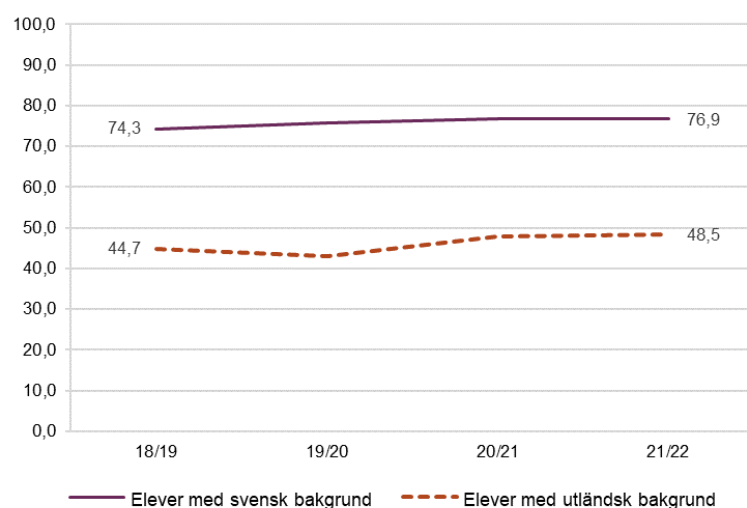
Diagram 2. Andel elever (%) med gymnasieexamen inom 3 år per läsår utifrån föräldrars högsta utbildningsnivå.



Källa: Skolverkets statistik.

Drygt tre av fyra elever födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige tog 2022 en examen inom tre år. Bland elever födda utomlands eller födda i Sverige men vars båda föräldrar är födda utomlands var motsvarande andel knappt hälften. Jämfört med före pandemin är det en ökning för båda grupperna, men som planat ut något mot slutet av perioden. Ökningen bland elever med utländsk bakgrund kan delvis bero på att eleverna gått längre tid av sin utbildning i Sverige jämfört med tidigare.

Diagram 3. Andel elever (%) med gymnasieexamen inom tre år per läsår utifrån migrationsbakgrund.



Källa: Skolverkets statistik.

Sammantaget ser Skolverket med oro på att de stora skillnader som finns mellan elevgrupper när det gäller gymnasieexamen har bestått under många år. Våren 2022 lämnade nära var tredje elev gymnasieskolan utan en examen sett till

gymnasieskolan som helhet, det vill säga från både nationella program och introduktionsprogram. Skolväsendet behöver samlat stärka alla elevers möjlighet att nå gymnasieexamen och erhålla de skyddsfaktorer som detta innebär för deras framtida möjligheter.

Andelen elever med grundläggande behörighet har minskat något under pandemin

Andelen elever som har gått ut gymnasieskolan med grundläggande behörighet för vidare universitets- och högskolestudier ökade över tid åren 2014–2019. Denna ökning har nu stannat av och för åren 2020–2022 har andelen med grundläggande behörighet minskat något.³⁴ På yrkesprogrammen har det skett en viss minskning över tid av andelen elever med examen som läser in grundläggande behörighet. Drygt var tredje elev med en yrkesexamen lämnade 2022 gymnasieskolan med grundläggande behörighet. Det är fortsatt stor variation mellan yrkesprogram i hur vanligt det är att läsa in grundläggande behörighet, från 62 procent på vård- och omsorgsprogrammet till 10 procent på fordons- och transportprogrammet.³⁵

Att andelen elever som lämnar gymnasieskolans yrkesprogram utan grundläggande behörighet minskat under de senaste åren kan bero på att det varit svårt för vissa elever att läsa in kurser för grundläggande behörighet parallellt med till exempel arbetsplatsförlagt lärande (apl) på annan ort. Det har inneburit att elever har fått läsa utökat program vilket kan vara mer krävande.³⁶ Tidigare har elever på yrkesprogram aktivt fått välja till den grundläggande behörigheten men från och med hösten 2023 kommer den grundläggande behörigheten ingå från start för alla elever på yrkesprogram för att senare kunna väljas bort om eleven så önskar.³⁷ Skolverket ser att det är en viktig förändring för att säkra elevers möjligheter att läsa vidare efter gymnasieskolan eller yrkesväxla senare i livet.

Tecken på långsammare genomströmning inom sfi

Under pandemin ökade det totala antalet elever inom komvux för att under 2022 återigen återgå till ungefär samma nivåer som innan pandemin.³⁸ Pandemins påverkan på arbetsmarknaden kan sannolikt ha medfört att fler kursdeltagare valde att fortsätta sina studier inom komvux. Pandemin påverkade också förutsättningarna för att delta i utbildning och som tidigare nämnts påverkades framför allt elever inom studieväg 1 och 2 inom svenska för invandrare (sfi). Mindre undervisning på plats innebar i flera fall en långsammare kunskapsutveckling och att det tog längre tid för eleverna att klara av kurserna. Den genomsnittliga längden på sfi-kurser ökade därför kraftigt under pandemin.

³⁴ År 2019 slutförde 73,4 procent av eleverna gymnasieskolan med grundläggande behörighet till högskoleutbildning. År 2022 bar motsvarande andel 72,5 procent. Skolverket (2022). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2022*.

³⁵ Skolverket (2022). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2022*.

³⁶ Prop. 2021/22:94. *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram*; SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

³⁷ Riksdagsskrivelse 2021/22:223.

³⁸ Skolverket (2023). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022*.

Ökningen i antal veckor var störst för studieväg 1 där alla fyra kurser ökade med mellan 42 och 46 procent. Ökningen kan dock ses redan från 2018 till 2019 och fortsatte delvis under 2022, vilket kan tyda på att ökningen är en del av en längre trend och inte endast beror på pandemin.³⁹ Detta är problematiskt eftersom det riskerar att påverka elevernas möjligheter att påbörja studier inom exempelvis komvux på grundläggande nivå och därmed så snabbt som möjligt stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet.

Samtidigt visar statistiken att elever som läser kombinationsutbildningar där sfi eller svenska som andraspråk kombineras med yrkeskurser i högre utsträckning avslutar med ett godkänt betyg jämfört med andra elever inom komvux. Vad gäller yrkeskurserna är det en något högre andel elever som läser kombinationsutbildningar som avslutar sina kurser jämfört med andra utrikesfödda elever inom komvux. Kombinationsutbildningarna är dock förknippade med flera utmaningar och Skolverket ser behov av nationella riktlinjer för hur kombinationsutbildningar ska utformas, exempelvis vad gäller omfattning, språklig nivå och organisation av undervisningens genomförande.⁴⁰

Skolverkets bedömning

Svenska elevers kunskaper ligger på en god nivå i en internationell jämförelse. Samtidigt tyder resultaten i senare års internationella studier på en negativ utveckling och skillnaderna mellan elevgrupper och skolor i Sverige har ökat under en längre tid. Även den tidigare positiva utvecklingen när det gäller andelen elever som tar gymnasieexamen har mattats av. Det finns en ökad spridning i elevers prestationsnivåer och långvarigt stora skillnader mellan elevgrupper när det gäller behörighet till och examen från gymnasieskolan. Det är tydligt att skolan i dag inte förmår att kompensera för elevers skilda förutsättningar.

Skolverket ser med oro på att kunskapsskillnaderna mellan elever ökar och att en stor elevgrupp varje år lämnar grundskolan utan behörighet till gymnasieskolans nationella program. För eleven medför det höga trösklar till gymnasieskolan och en lång väg för att nå en gymnasieexamen. Det är avgörande för en positiv samhällsutveckling att fler elever lyckas i skolan och når en gymnasieexamen som leder till etablering på arbetsmarknaden. Att lyckas i skolan är en stark skyddsfaktor mot bland annat arbetslöshet och kriminalitet. Det är angeläget att alla nivåer i skolsystemet – staten, huvudmän, rektorer och lärare – samlat uppmärksammar och vidtar åtgärder för att bryta utvecklingen.

➔ I lägesbedömningens följande delar pekar Skolverket på vad skolväsendets olika nivåer bör prioritera för att stärka alla elevers kunskapsutveckling och ge alla elever möjlighet att utvecklas så långt som möjligt.

³⁹ Skolverket (2023). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022*.

⁴⁰ Skolverket (2022). *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux*.

3. Lärarnas förutsättningar att ge undervisning av hög kvalitet behöver stärkas

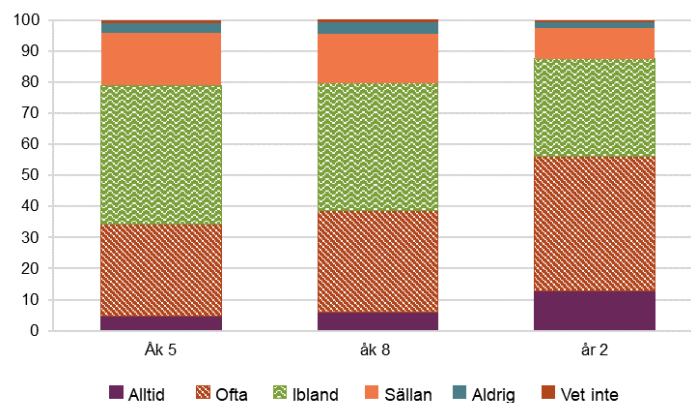
Skolverket ser att det finns flera faktorer som påverkar lärares möjlighet att bedriva undervisning av hög kvalitet och elevers möjlighet att utveckla goda kunskaper. Här vill Skolverket särskilt peka på behovet av att:

- arbetet för studiero utifrån ett breddat perspektiv intensifieras,
- alla elever får tillgång till läromedel av god kvalitet,
- möjligheten att utveckla digital kompetens blir mer likvärdig,
- tillgången till särskilt stöd och extra anpassningar förstärks för att tidigt upptäcka och åtgärda behov,
- fritidshemmets potential för att stärka elevers lärande nyttjas bättre.

Arbetet för studiero behöver intensifieras utifrån ett breddat perspektiv

Studiero är en grundförutsättning för elevers lärande.⁴¹ Trots det upplever en majoritet av eleverna i grundskolan och en betydande del av eleverna i gymnasieskolan att det ibland, sällan eller aldrig är arbetsro på lektionerna.

Diagram 4. Hur ofta är det arbetsro på lektionerna? Fråga till elever i grundskolans åk 5, åk 8 och gymnasieskolans år 2.



Källa: Skolenkäten, Skolinspektionen (2023).

Förutom att allt fler elever uppger att andra elever stör ordningen i klassrummet har det också blivit vanligare att lärare upplever att en stor del av undervisningstiden går åt till att upprätthålla ordningen i klassrummet.⁴² I ett

⁴¹ Ds 2021:13. Nationell plan för trygghet och studiero; Prop. 2021/22:160. Skolans arbete med trygghet och studiero.
⁴² Skolinspektionen (2023). Skolenkäten 2023. Resultatredovisning för Skolenkäten; Skolinspektionen (2021). Tio år av elevers röster. Skolenkäten 2010–2020.

internationellt perspektiv befinner sig Sverige oftast på en genomsnittlig nivå för EU- och OECD-länderna när det gäller upplevelse av ordning i klassrummet.⁴³ I vissa fall finns även tecken på en negativ utveckling då fler lärare upplever att störande elever i stor utsträckning begränsar dem i deras undervisning.⁴⁴ Klassrumsklimatet upplevs som bättre i skolor med en mer gynnsam socioekonomisk elevsammansättning jämfört med skolor med en mindre gynnsam socioekonomisk elevsammansättning.⁴⁵ Skillnader i klassrumsklimat och studiero bekräftas även i Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning. Många skolor klarar arbetet med studiero väl, men i vissa skolor finns betydande utmaningar. Granskningen visar att det på dessa skolor ofta faller ofta ett stort ansvar på enskilda lärare eller lärarlag och att mycket tid och kraft går åt till att åtgärda ordningsstörningar i stället för att förhindra att de uppstår.⁴⁶

Den nationella planen för trygghet och studiero som togs fram av regeringen 2021 understryker att elever behöver ha möjlighet att ägna sig åt och koncentrera sig på undervisningen, vilket inkluderar fler aspekter än tysta klassrum och frånvaro av ordningsstörningar. Skolans arbete för ökad studiero behöver också omfatta hur undervisningen är utformad, tillgång till stöd och stimulans, lärarnas ledarskap och miljön i undervisningslokalen. En undervisning med ett tydligt syfte, där alla elever ägnar sig åt arbetsuppgifterna och där de får rätt utmaningar och stöd, främjar i sig studiero.⁴⁷ Elever och lärare vittnar dock i flera fall om utmaningar kopplat till dessa faktorer. Även om en majoritet elever upplever att de får den hjälp de behöver under lektionerna, så upplever omkring var fjärde elev i grund- och gymnasieskolan att de inte får det. En majoritet av eleverna upplever även att lärarna har svårt att få dem att bli intresserade av skolarbetet och det finns här en nedåtgående trend i grundskolan de senaste åren.⁴⁸

Elever i Sverige skattar lärarstödet högt i internationell jämförelse men det finns en viss skillnad i lärarstöd för olika elevgrupper. I de flesta länder och i OECD-länderna i genomsnitt upplever elever med en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund att de får mer lärarstöd än elever med en mer gynnsam socioekonomisk bakgrund. I några länder däremot, bland annat Sverige, Finland och Danmark, får elever med en mer gynnsam socioekonomisk bakgrund mer lärarstöd enligt eleverna.⁴⁹ Detta kan ha sin grund i pedagogisk segregation, se vidare kapitel 5.

Pandemin innebar för vissa elever att studiemotivationen påverkades negativt. I många fall kopplas det till undervisningen på distans som ofta innebar mindre aktivitet och delaktighet i lektionerna, svårigheter att skapa variation i undervisningen och sämre tillgång till stöd och stimulans. Vissa lärare och

⁴³ Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*; Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*; Skolverket (2017). *PIRLS 2016. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.

⁴⁴ Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*.

⁴⁵ Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*.

⁴⁶ Skolinspektionen (2020). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019*.

⁴⁷ Ds 2021:13. *Nationell plan för trygghet och studiero*; Se även Skolforskningsinstitutet (2021). *Främja studiero i klassrummet – lärares ledarskap*.

⁴⁸ Skolinspektionen (2023). *Skolenkäten 2023. Resultatredovisning för Skolenkäten*; Skolinspektionen (2021). *Tio år av elevers röster. Skolenkäten 2010–2020*.

⁴⁹ Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*.

rektorer märkte hösten 2022 av en fortsatt minskad motivation hos eleverna vilket kan påverka studieron på sikt.⁵⁰

Elevers upplevelser av bristande studiero har bestått under många år och Skolverket bedömer att skolans arbete för att öka studieron i undervisningen behöver intensifieras så att alla elever ges goda förutsättningar för lärande. De ökade möjligheterna till disciplinära åtgärder som nu införts i skollagen kan bidra i arbetet men behöver även kompletteras med ett arbete för att skapa förutsättningar för lärande även för de elever som orsakar störningar.⁵¹

Kompensatoriska åtgärder och tidigt insatt stöd kan öka elevers motivation och möjlighet att ta del av undervisningen och därmed främja studiero. Det är därför viktigt att skolans olika kompetenser samarbetar för att tillse att alla elever får rätt insatser. Skolor och huvudmän behöver arbeta tillsammans för att följa upp på både skol-, klass- och individnivå vilka utmaningar som finns och hur skolan samlat kan arbeta för att främja studiero. Här ser Skolverket särskilt behov kopplat till skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar.

Alla elever behöver få tillgång till läromedel av god kvalitet

De tryckta och digitala läromedel som elever har tillgång till har en avgörande betydelse för deras kunskaps- och språkutveckling. Goda läromedel kan stärka elevers ämnesintresse och läsning, vilket är särskilt angeläget mot bakgrund av att elever i dag läser allt mindre och känner mindre lust till läsning.⁵² Tillgång till läromedel utanför lektionstid kan också kompensera för elevers skilda förutsättningar i hemmen och underlätta vårdnadshavares stöd till eleverna. Välstrukturerade läromedel och lärarhandledningar kan även minska lärares arbetsbörda vad gäller planering, utveckling av undervisning och framtagande av egna alternativa läromedel.⁵³

Tillgång till läromedel har därför stor betydelse för att stödja elevernas lärande och öka likvärdigheten inom och mellan skolor. Trots det ser tillgången till läromedel olika ut i Sverige. På många skolor saknas tillgång till aktuella läromedel och för vissa elevgrupper saknas det helt förlagsproducerade material. Det gäller inte minst för elever med vissa funktionsvariationer och för vissa yrkesämnen.⁵⁴ På många håll vittnar rektorer och lärare om att ekonomiska ramar begränsar möjligheterna att köpa in läromedel.⁵⁵ Endast var tionde lärare upplever att de kan köpa in alla de läromedel de behöver, enligt en undersökning av intresseorganisationen Läromedelsförfattarna.⁵⁶ Det är en utveckling som kan

⁵⁰ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning.*

⁵¹ 5 kap. skollagen (2010:800).

⁵² SOU 2021:70. *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*; Statens medieråd (2021). *Unga & medier 2021. En statistisk undersökning av ungas medievanor och attityder till medieanvändning*; Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*; Skolverket (2017). *PIRLS 2016. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv.*

⁵³ SOU 2021:70. *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*

⁵⁴ SOU 2021:70. *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*

⁵⁵ Skolinspektionen (2021). *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*

⁵⁶ Läromedelsförfattarna (2020). *Rätten till kunskap – En rapport om läromedelsituationen i Sverige.*

förräddas av det pågående ekonomiska läget med ökade kostnader för många huvudmän. När skolans ekonomiska prioriteringar begränsar läromedelsinköpen får det konsekvenser för antalet läromedel som finns på skolan. Det kan innebära att elever behöver dela på läroböcker och att skolan fattar beslut om att elever inte får låna hem läroböcker.

Det finns tecken på att tillgång till läromedel skiljer sig åt mellan fristående och kommunala skolor. Färre elever på fristående gymnasieskolor uppger i Läromedelsförfattarnas undersökning att de har tillgång till läromedel i alla ämnen jämfört med elever i kommunala gymnasieskolor. Elever på fristående gymnasieskolor uppger även att skolan i lägre grad använder läroböcker. Det finns också tecken på skillnader beroende på elevernas familjeekonomi. Färre unga som vuxit upp med sämre familjeekonomi uppger att de får läromedel i alla ämnen jämfört med elever med god familjeekonomi. Fler elever med sämre familjeekonomi upplever dessutom att läromedelsbristen gör det svårare att hänga med i klassrummet och att det blir svårare att läsa i kapp.⁵⁷

Det saknas statliga undersökningar av de ekonomiska medel som avsätts för inköp av läromedel men en undersökning från branschorganisationen Läromedelsföretagen visar att kommuners inköp av läromedel har ökat något de senaste åren. Dock från en nordiskt sett låg nivå. Samtidigt har skillnaderna mellan kommuner när det gäller inköp av läromedel ökat. Utvecklingen ser också olika ut beroende på kommuntyp där storstads- och storstadsnära kommuner lägger mer pengar på läromedel per elev jämfört med landsbygdskommuner och kommuner i mindre tätort/stad.⁵⁸ Statsbidraget för inköp av läromedel i vissa skolformer kan bidra till en större tillgång på läromedel men Skolverket ser behov av att fler skolformer omfattas.⁵⁹

Enligt skolans läroplaner ska rektorn se till att alla elever får förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet.⁶⁰ Däremot framgår det inte vad som avses med läromedel av god kvalitet eller innebörden av att rektorn ska ge eleverna förutsättningar att använda sådana läromedel.⁶¹ Skolinspektionens granskning har visat att det i praktiken ofta är lärarna som får ansvar för att välja ut och kvalitetssäkra läromedel. Samtidigt uppger många lärare att de inte hinner med detta uppdrag.⁶²

Skolverket bedömer att tillgången till läromedel av god kvalitet behöver öka för att stärka undervisningens kvalitet och öka likvärdigheten i svensk skola. Alla elever behöver få möjlighet att låna hem läroböcker eller andra läromedel för att kunna repetera, läsa på, fördjupa sina kunskaper och komma ifatt. Genom ökad tillgång till läromedel av god kvalitet ges alla elever bättre förutsättningar för kunskap och lärande och de ökade skillnaderna i kunskapsutveckling kan

⁵⁷ Läromedelsförfattarna (2021). *Ungas syn på läromedel*.

⁵⁸ Läromedelsföretagen (2022). *Läromedelsbarometern. En statistiköversikt över läromedelsinköp i Sverige*.

⁵⁹ Förordning (2023:86) om statsbidrag för inköp av vissa läromedel.

⁶⁰ Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet; Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

⁶¹ SOU 2021:70. *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

⁶² Skolinspektionen (2021). *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9*.

motverkas. Satsningar på inköp av läromedel av god kvalitet kan också avlasta lärarna i deras arbete och ge rektorer bättre möjligheter att stödja obehörig undervisande personal. För att säkerställa kvaliteten i läromedel och avlasta lärare ser Skolverket behov av tydligare reglering av läromedelskvalitet på nationell nivå.⁶³ Huvudmännen behöver även ta större ansvar för att alla elever får tillgång till läromedel av hög kvalitet som är ändamålsenliga och anpassade för olika elevers och skolors behov.

Möjligheten att utveckla digital kompetens bör bli mer likvärdig

Covid-19-pandemin innebar att många lärare och annan personal på kort tid fick ställa om och hantera såväl ny teknik som nya undervisningsformer. Även om det på många sätt var ansträngande och utmanande finns det positiva exempel på nya arbetssätt som växte fram. Det handlar bland annat om en ökad förståelse för nya sätt att använda den digitala tekniken för att utveckla undervisningen.

Förutsättningar att ställa om verksamheten och digitalisera i den snabba takt som det fanns behov av under pandemin varierade dock. Skillnaderna var stora både mellan och inom skolor när det gäller lärares digitala kompetens och tillgången till digital teknik. Det fanns också stora skillnader i elevers tekniska vana och tillgång till fungerande teknik, vilket påverkade möjligheterna att ge framför allt yngre elever och elever inom sfi undervisning på distans anpassat efter deras möjligheter och behov.⁶⁴

Det finns tecken på att den digitala utvecklingen har rullats tillbaka på vissa skolor efter pandemin och att tillgången till digitala verktyg har plockats bort.⁶⁵ Det är viktigt att digitala verktyg används på ett genomtänkt sätt och att analogt och digitalt kombineras för att fördjupa elevers lärande och möta elevers olika förutsättningar och behov. Samtidigt är det viktigt att alla barn, elever och personal har likvärdig tillgång till digitala verktyg. Flera lärare i grundskolan uppger till exempel att de inte har tillgång till de digitala verktyg de behöver för att utforma undervisningen för elever som är i behov av stödinsatser.⁶⁶ Det är även viktigt med en likvärdig digital utveckling för att på ett välfungerande sätt kunna genomföra kommande digitala nationella prov och därigenom bidra till ökad likvärdighet i bedömning och betygssättning.

Utvecklingen av AI-teknik har blivit en omdebatterad fråga kopplad till fusk vid hemuppgifter. 2022 lanserades chatboten ChatGPT, ett generativt AI-system som producerar text och annan media av jämförelsevis hög kvalitet. AI-tekniken innebär både möjligheter och utmaningar för skolan. Skolverket kommer att följa utvecklingen framåt och det är viktigt att både huvudmän och skolor har strategier

⁶³ Skolverket (2021). *Yttrande över betänkandet Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap* (SOU 2021:70).

⁶⁴ Skolverket (2022). *Kunskapstappet inom svenska för invandrare*.

⁶⁵ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet: Slutredovisning*.

⁶⁶ Skolverket (2022). *Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin 2021*.

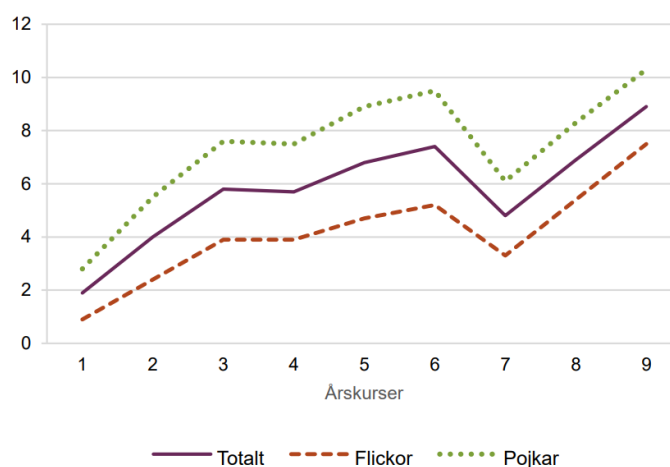
för såväl bedömning som samtal med elever om användning av tekniken och dess fördelar och risker för undervisningen.

Digital kompetens är i grunden en demokratifråga eftersom det är en förutsättning för att elever ska kunna delta i samhälls- och arbetslivet. Det är därför viktigt att rektorer och huvudmän arbetar systematiskt med digitaliseringsfrågor och tillser att personalen får utveckla sin allmändidaktiska och ämnesspecifika digitala kompetens. Elever behöver ges likvärdig möjlighet att utveckla digital kompetens för att bland annat kunna ta del av digital information, vara källmedvetna, ha digital studieteknik och utveckla ett intresse för digitala verktyg. Varje skola behöver också ha en utvecklad pedagogisk och teknisk support för att teknik i undervisningen och genomförandet av digitala nationella prov ska fungera.⁶⁷ Skolverket vill dock betona vikten av att mötas och lära tillsammans i klassrummet och att den digitala tekniken när så är lämpligt används som en resurs i undervisningen utifrån elevernas ålder och mognad.

Särskilt stöd och extra anpassningar behöver förstärkas för att tidigt upptäcka och åtgärda behov

Var tionde pojke i årskurs 6 och 9 har ett åtgärdsprogram, vilket innebär att eleven är i behov av särskilt stöd utöver den ledning och stimulans och de extra anpassningar som kan ges inom ramen för den ordinarie undervisningen. Andelen elever i grundskolan med åtgärdsprogram har varit relativt konstant sedan bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärdsprogram reviderades 2014, men har ökat något de senaste åren. Fler pojkar än flickor ges särskilt stöd och det finns långvarigt tydliga skillnader mellan andelen elever med åtgärdsprogram i olika årskurser.⁶⁸

Diagram 5. Andel elever (procent) med åtgärdsprogram i grundskolans årskurs 1–9. Totalt samt fördelat på flickor och pojkar läsåret 2022/23.



Källa: Skolverket (2023). *Särskilt stöd i grundskolan: Läsåret 2022/23*.

⁶⁷ Skolverket (2022). *Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin 2021*.

⁶⁸ Skolverket (2023). *Särskilt stöd i grundskolan: Läsåret 2022/23*.

Skillnaderna mellan årskurser indikerar att skolorna inte är tillräckligt bra på att tidigt identifiera behov av särskilt stöd och sätta in det stöd som behövs. Efter fyra år med garantin för tidiga stödinsatser⁶⁹ består fördelningen av andelen elever med åtgärdsprogram i olika årskurser. Skolinspektionens utvärdering av garantin visar att den verkar fungera bättre i de delar som handlar om att uppmärksamma elevers stödbehov än i de delar som handlar om att tillse att eleverna får det stöd de är i behov av. Begränsade förändringar har skett i skolornas organisation och arbetssätt kring stöd och garantin riskerar i nuläget att huvudsakligen drivas av lärarna själva.⁷⁰ Betygsstatistik visar även den på att stödinsatserna i grundskolan är otillräckliga och inte sker i tid då progressionen som tidigare nämnts är låg i grundskolan för de elever som har ett underkänt betyg. Hälften av de elever som erhöll betyget F i matematik i årskurs 6 erhöll också betyget F i årskurs 9.⁷¹ Det är avgörande att huvudmän och rektorer utvecklar arbetet med att så tidigt som möjligt ge alla elever rätt stöd. Specialpedagogiska resurser behöver finnas att tillgå redan från förskoleklass för att stärka arbetet med tidiga stödinsatser. Det är också viktigt att samarbetet mellan lärare och personal med specialpedagogisk kompetens stärks för att garantin ska få önskad effekt. Tidiga och samordnade insatser mellan skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst behöver även nyttjas av fler för att förhindra att barn och unga riskerar en ogynnsam utveckling.⁷²

Den tydliga och bestående nedgången av andelen elever med åtgärdsprogram i årskurs 7 tyder på brister i samverkan vid övergången mellan stadier och skolor. Vid övergångar är det viktigt att mottagande skola och dess lärare känner till elevernas kunskapsnivå samt behov och förutsättningar i övrigt.⁷³ Det är även viktigt att denna information används för att anpassa undervisningen och vid behov ge särskilt stöd. Huvudmän och rektorer behöver här ta ett större ansvar för att det finns strukturerade och etablerade rutiner och arbetssätt för barns och elevers övergångar.

Elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd drabbades enligt rektorer och lärare särskilt under pandemin. Trots stora ansträngningar från elevhälsa och skolledning för att få elevhälsoarbetet att fungera under pandemin var det i flera fall svårt att ge eleverna det stöd de behövde. Under perioder med undervisning på distans erbjöds de flesta elever med behov av särskilt stöd att få sin undervisning på plats i skolan. Ökad arbetsbelastning för lärare och elevhälsa och hög frånvaro bland både personal och elever försvårade dock möjligheterna att följa upp elevernas stödbehov och genomföra stödinsatser inom samtliga skolformer. Inom framför allt gymnasieskolan bidrog de långa perioderna med undervisning på distans till ytterligare svårigheter att såväl upptäcka elevernas stödbehov som möjligheten att ge stöd och stimulans.⁷⁴ Skolverket bedömer att

⁶⁹ Garantin för tidiga stödinsatser omfattar elever i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 i ämnena svenska och matematik, se Prop. 2017/18:195. *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.

⁷⁰ Skolinspektionen (2022). *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.

⁷¹ Skolverket (2023). *Elevers slutbetyg i årskurs 9 per betyg i årskurs 6. Vårterminen 2022*.

⁷² Utbildningsdepartementet. U2017/01236/GV. *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*; Strategirådet (2023). *Utvärdering av den nationella TSI-satsningen*.

⁷³ 3 kap. 12j § skollagen (2010:800).

⁷⁴ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*.

det är viktigt att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd förstärks i spåren av pandemin för att kunna möta de negativa konsekvenser som pandemin kan ha medfört för eleverna.

Nio av tio kommunala huvudmän ser behoven hos elever som behöver extra anpassningar eller särskilt stöd som en av de största utmaningarna. En ökad andel kommunala huvudmän beskriver även att elevhälsans kvalitet varierar mellan grundskolorna i kommunen. Andelen huvudmän som anger att kvaliteten i elevhälsan varierar relativt mycket mellan skolorna har ökat från två av tio 2015 till fyra av tio 2021.⁷⁵ Skolverket ser allvarligt på denna utveckling i kombination med ökade behov av elevhälsans insatser. Förskolor och skolor behöver skapa sig en tydlig bild av vilka barn och elever som har haft mindre gynnsamma förutsättningar i sin kunskapsutveckling och tidigt ge tillräckliga insatser för att de ska ha möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. Skolverket välkomnar den kommande lagändringen som bland annat medför krav på tillgång till specialpedagog eller speciallärare för elevhälsans specialpedagogiska insatser.⁷⁶

Fritidshemmet har potential att stärka elevers lärande

Fritidshemmet ska komplettera utbildningen i skolan och kan mot bakgrund av sitt uppdrag ha stor betydelse för elevers möjligheter till en meningsfull fritid, utveckling och lärande. Det är dock tydligt att fritidshemmets potential som resurs för att stärka elevernas lärande och komplettera utbildningen i skolan kan nyttjas bättre och att fritidshemmets kompensatoriska uppdrag inte når alla elever.⁷⁷

Det finns i dag flera utmaningar när det gäller fritidshemmets kvalitet som försvårar fritidshemmets uppdrag. Det råder brist på utbildade lärare i fritidshem och lärartätheten är ofta låg vilket påverkar undervisningens kvalitet inom fritidshemmet, se vidare kapitel 5.⁷⁸ Fritidshemmets förutsättningar i form av lokaler och resurser tenderar även att nedprioriteras till förmån för den obligatoriska skolan och vilka lokaler verksamheterna har och hur de nyttjas varierar stort mellan skolor och huvudmän. I många fall är elevgrupperna stora. Det finns också ofta en tendens att skjuta ner ansvaret för fritidshemmets verksamhet från huvudman till rektor, och från rektor till lärare och annan personal. Det uppstår då ett glapp mellan det övergripande ansvaret för fritidshemmets förutsättningar i form av resurser och lokaler och lärarnas ansvar för undervisningen.⁷⁹ Utan rätt resurser påverkas fritidshemmets kvalitet negativt och därigenom dess möjlighet att fullt ut kunna fullgöra sitt uppdrag att främja elevers utveckling och lärande. Skolinspektionens granskning av fritidshemmets

⁷⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Nuläge och utmaningar inom elevhälsan 2021*.

⁷⁶ Prop. 2021/22:162. *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

⁷⁷ SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*; SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; Skolinspektionen (2018). *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*.

⁷⁸ SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*; Skolinspektionen (2018). *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*.

⁷⁹ SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*; SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

kvalitet visar att kopplingen mellan lärtillfällen på fritidshemmen och den pågående undervisningen i skolan tycks vara relativt svag. Fritidshemmen samverkar i begränsad utsträckning med skolans personal för att komplettera elevernas utveckling i skolan. Skolinspektionen ser även att rektorerna inte tillräckligt arbetar med att tydligt styra och sätta mål för undervisningen i fritidshemmen och följa upp dessa. Fritidshemmets undervisning är också i låg grad uppmärksammas i skolornas systematiska kvalitetsarbete.⁸⁰

Skolverket ser sammantaget att kvaliteten på undervisningen i fritidshemmet behöver öka och att fritidshemmet i högre utsträckning behöver inkluderas i skolans verksamhet och i skolans systematiska kvalitetsarbete. Genom att bättre nyttja fritidshemmet som ett komplement till skolans verksamhet och ta tillvara den tid som många elever är på fritidshemmet kan fritidshemmet i större utsträckning bli en resurs i elevernas utveckling och lärande. Fritidshemmet kan även bidra med att stimulera elevernas utveckling och lärande i andra sammanhang och i andra miljöer och gruppkonstellationer än förskoleklassen och skolan.⁸¹ För att fritidshemmets uppdrag och dess kompensatoriska möjligheter ska ha effekt behöver även fler elever få möjlighet att delta i fritidshemmets verksamhet. Den nuvarande regleringen innebär att bland annat barn med arbetslösa eller långtidssjukskrivna vårdnadshavare kan hamna utanför den undervisning och sociala sfär som fritidshemmet erbjuder. Skolverket ställer sig positivt till förslagen om allmänt fritidshem men vill samtidigt understryka de möjligheter som huvudmän har redan i dag att ge fler elever tillgång till fritidshemmets verksamhet, se vidare kapitel 7.⁸²

Skolverkets bedömning

Mer behöver göras för att alla elever redan från start ska få goda förutsättningar för lärande och utveckling. Skolverket ser att det i dag finns stora skillnader i undervisningens kvalitet och att det finns flera faktorer som skolväsendet behöver rikta fokus mot för att höja kvaliteten. Skolväsendet behöver gemensamt och med ett brett angreppssätt förbättra studieron på många skolor. Tillgången till läromedel av hög kvalitet behöver även öka och bli mer likvärdig och kompensera utifrån elevers och skolors förutsättningar och behov. Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd behöver förstärkas och utvecklas. Förskolor och skolor behöver skapa sig en tydlig bild av vilka barn och elever som har mindre gynnsamma förutsättningar för lärande och tidigt se till att tillräckliga stödinsatser ges. Huvudmän och rektorer behöver vidare ta ansvar för att lärare, förskollärare och annan pedagogisk personal har god allmändidaktisk och ämnesspecifik digital kompetens och likvärdig tillgång till digital teknik så att elevers möjlighet att utveckla digital kompetens blir mer likvärdig.

⁸⁰ Skolinspektionen (2018). *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle*.

⁸¹ Skolverket (2014). *Skolverkets allmänna råd med kommentarer – Fritidshem*.

⁸² SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*.

På många skolor behöver fritidshemmet nyttjas bättre som resurs för att stärka elevernas lärande och komplettera undervisningen i skolan. Genom att fritidshemmet i större utsträckning integreras i skolans verksamhet och skolans systematiska kvalitetsarbete kan elevers möjlighet till stöd och utveckling stärkas. För att nå dit behöver fritidshemmet uppmärksammas mer i hela skolans styrkedja och rektorer förbättra sin ledning och styrning av fritidshemmet.

Skolverket rekommenderar att:

- Skolor och huvudmän ur ett bredare perspektiv följer upp vilka utmaningar som finns kopplat till studiero och hur skolan kan arbeta för att främja studiero utifrån olika klassers specifika förutsättningar.
- Tydligare reglering av läromedelskvalitet tas fram på nationell nivå. Huvudmännen behöver även ta större ansvar för att alla elever får tillgång till läromedel av hög kvalitet som är ändamålsenliga och anpassade för olika elevers och skolors behov.
- Elevhälsans arbete förstärks så att elever tidigt ges tillräckliga stödinsatser, bland annat genom ökad tillgång till specialpedagogisk personal och ett mer utvecklat samarbete mellan skolans olika professioner.
- Fritidshemmet uppmärksammas bättre i hela skolans styrkedja och integreras mer i skolans verksamhet för att i större utsträckning tillvaratas som pedagogisk resurs för elevers lärande och utveckling.

4. Insatser behövs för att möta ökad otrygghet och oro för framtiden

Alla elever har rätt till en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet. Så är inte fallet i dag. Det finns utmaningar med att exempelvis arbeta med kontroversiella frågor i undervisningen och arbetet med värdegrundsfrågor fick ofta stå tillbaka under pandemin. De senaste årens omvärldshändelser har även påverkat elevers välbefinnande och oro för framtiden. Skolverket vill därför peka på vikten av att:

- skolor arbetar aktivt för att vända den negativa utvecklingen av elevers trygghet i skolan,
- skolans värdegrund integreras mer i undervisningen och bättre genomsyrar alla elevers skolgång,
- skolans hälsofrämjande och förebyggande arbete förstärks för att möta ökad psykisk ohälsa och oro för framtiden.

Det behövs ett aktivt arbete för att fler elever ska känna sig trygga i skolan

De flesta elever känner sig trygga och trivs i skolan. Samtidigt finns det elever som uttrycker en känsla av otrygghet. Störst är otryggheten i högstadiet men redan i årskurs 5 känner sig var sjunde elev idag otrygg i skolan.⁸³ Det finns här en negativ utveckling över tid och en växande andel elever som inte känner sig trygga i skolan. Särskilt gäller detta årskurs 9 där andelen trygga elever minskade från nio av tio elever 2010 till åtta av tio elever 2020.⁸⁴ Under samma period har även andelen elever som uppger att de mobbas i skolan ökat.⁸⁵ Många elever litar inte heller på att de vuxna i skolan gör tillräckligt om någon elev blir illa behandlad.⁸⁶

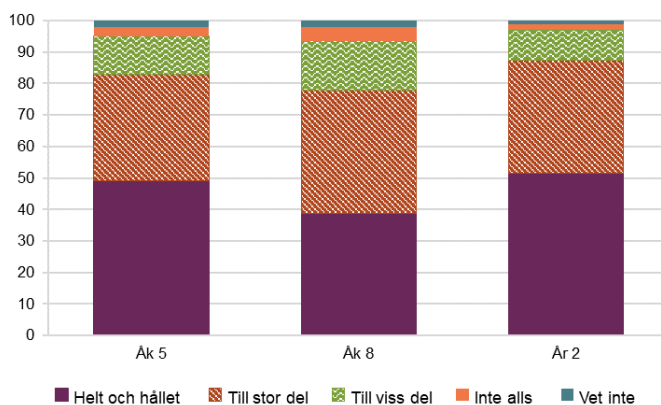
⁸³ Skolinspektionen (2023). *Skolenkäten 2023. Resultatredovisning för Skolenkäten.*

⁸⁴ Skolinspektionen (2021). *Tio år av elevers röster. Skolenkäten 2010–2020.*

⁸⁵ Folkhälsomyndigheten (2023). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2021/22. Nationella resultat.*

⁸⁶ Skolinspektionen (2022). *Skolenkäten 2022. Resultatredovisning för Skolenkäten.*

Diagram 6. Känner du dig trygg i skolan? Fråga till elever i grundskolans åk 5, åk 8 och gymnasieskolans år 2 i Skolenkåten.



Källa: Skolenkåten, Skolinspektionen (2023).

Det finns tydliga skillnader mellan olika elevgrupper när det gäller känsla av trygghet i skolan. Flickor är i större omfattning än pojkar utsatta för kränkningar av andra elever i skolan och på nätet, liksom av sexuella trakasserier av andra elever. De känner sig mindre trygga i skolan, känner sig oftare ensamma och är mer oroliga för att bli illa behandlade eller kränkta. För flickor i årskurs 3–6 har situationen på nätet påtagligt försämrats över tid. Nätkränkning är ett omfattande problem även bland äldre elever, men här tycks trenden gå åt rätt håll och färre blir utsatta.⁸⁷ Elever med utländsk bakgrund upplever mindre trygghet i skolan jämfört med elever med svensk bakgrund.⁸⁸ Många elever upplever även att det är en hård rasistisk jargong i skolan.⁸⁹ Unga transpersoner och icke-binära upplever en större otrygghet och skolan upplevs vara en otrygg plats där risken är stor att utsättas för hat, hot, mobbning och våld.⁹⁰ Betydligt fler unga med funktionsnedsättning uppger även att de blivit utsatta för mobbning i skolan jämfört med jämnåriga i befolkningen i övrigt. För unga i åldrarna 16–19 år är denna andel dubbelt så hög.⁹¹ Det är även vanligt att det förekommer uttryck, kommentarer, jargonger eller rykten som har samband med funktionsnedsättning bland elever i årskurs 6–9.⁹²

Skolan är en av de vanligaste platserna som elever i årskurs 9 utsätts för brott på.⁹³ Det finns tydliga skillnader mellan skolor när det gäller risken att utsättas för hot, våld, fysiska sexuella kränkningar eller sexuell handling genom tvång. Elever som går i skolan i ett socioekonomiskt blandat område löper betydligt större risk att utsättas jämfört med elever i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Även elever vars skola ligger i en landsbygdskommun löper större

⁸⁷ Stiftelsen Friends (2022). *Friendsrapporten 2022. 10 år av barnens röster*; Prop. 2021/22:160. *Skolans arbete med trygghet och studiero*.

⁸⁸ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2021). *Goda levnadsvillkor men inte för alla. Ung idag 2021*.

⁸⁹ Barnombudsmannen (2021). *Om barns och ungas utsatthet för rasism*.

⁹⁰ Barnombudsmannen (2022). *För en mer trygg och inkluderande skola för unga transpersoner och icke-binära*; Barnombudsmannen (2021). *Erfarenheter från unga transpersoner samt från barn och unga med intersexvariationer*; Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). *"Jag är inte ensam, det finns andra som jag". Unga hbtqi-personers levnadsvillkor*.

⁹¹ Myndigheten för delaktighet (2023). *Statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning. Bilaga 2*.

⁹² Stiftelsen Friends (2022). *Friendsrapporten 2022. 10 år av barnens röster*.

⁹³ Brottsförebyggande rådet (2022). *Skolundersökningen om brott 2021. Om utsatthet för och delaktighet i brott*.

risk att utsättas jämfört med elever vars skola ligger i en storstad eller storstadsnära kommun. Elevers utsatthet för fysiska sexuella kränkningar eller sexuella handlingar genom tvång i skolan är också större på skolor där elever i Skolinspektionens skolenkät uppgett att lärarna inte ger killar och tjejer samma förutsättningar.⁹⁴

Skolverket ser allvarligt på att allt fler elever känner sig otrygga i skolan. I arbetet på såväl nationell som lokal nivå är det viktigt att särskilt uppmärksamma den större otryggheten som finns bland vissa elevgrupper, det gäller exempelvis flickor, hbtqi-personer, elever med utländsk bakgrund och elever med funktionsnedsättning. Det är oroande att utsatthet för hot, våld och sexuella kränkningar ofta sker i skolmiljön och att risken att utsättas för brott påverkas av vilken skola eleven går på. Krafttag behöver tas av flera samhällsinstanser däribland skolväsendet, socialtjänsten och polisen för att gemensamt förhindra brott i skolmiljön och stödja de som utsätts. Skolans värdegrundsarbete är centralt för att skapa en tryggare skolmiljö, liksom att kontinuerligt arbeta med skolklimat, lärares ledarskap och tillitsfulla relationer.⁹⁵ Många skolor behöver även göra mer för att förebygga kränkningar på nätet. Skolor och huvudmän bör se över hur de nya möjligheterna i skollagen kan stärka skolans befintliga arbete mot kränkningar, inte minst när det gäller de ökade möjligheterna att ingripa vid kränkningar.⁹⁶

Skolans värdegrund behöver integreras mer i undervisningen och genomsyra alla elevers skolgång

En viktig del i arbetet för att öka tryggheten i skolan är att få skolans värdegrund att vara en integrerad del i skolans verksamhet och i undervisningen. Under pandemin fick arbetet med värdegrundsfrågor i flera fall stå tillbaka. Skolövergripande aktiviteter, studiebesök och möjligheten att ta emot externa gäster försvårades många gånger av risken för smittspridning. Många lärare vittnar också om svårigheter att arbeta med värdegrundsfrågor i undervisningen då undervisningen bedrevs på distans. Rektorer och lärare beskriver att vissa elever inte är lika rustade socialt efter pandemin. Det är också vanligare med konflikter, att elever har svårare att samarbeta med varandra och i vissa fall att sammanhållningen och det sociala klimatet är sämre än innan pandemin.⁹⁷ Det är viktigt att insatser görs för att stärka skolklimatet, bygga tillitsfulla relationer och möta de utmaningar med trygghet som tidigare har beskrivits.

⁹⁴ Brottsförebyggande rådet (2023). *Skolfaktorerens betydelse för elevers utsatthet för hot och våld i skolmiljö. En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott.*

⁹⁵ Skolverket (2022). *Skapa trygghet för lärande. Om skolans arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling.*

⁹⁶ 5 kap. skollagen (2010:800).

⁹⁷ Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete med att hantera pandemins konsekvenser. En uppföljning av 25 grund- och gymnasieskolors arbete med att kompensera för konsekvenser av covid-19-pandemin*; Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*; Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser för skolväsendet. Granskning av hur fjärr- och distansundervisningen under covid-19-pandemin påverkat elevers förutsättningar att nå målen och deras hälsa.*

Även i den ordinarie undervisningen finns utmaningar kopplade till skolans värdegrund. Skolinspektionens granskning av hur skolor hanterar kontroversiella frågor i undervisningen visar att många elever sällan får delta i lärarledda samtal om frågor som kan vara kontroversiella. Elever upplever även att lärare ibland väljer bort diskussioner om kontroversiella frågor för att undvika motsättningar mellan elever. Normbildning, konsensuskultur och upplevd otrygghet i undervisningen visar sig i flera skolor och det är vanligt att elever beskriver att de drar sig för att säga vad de tycker inför klasskamrater. Lärare och elever beskriver också ofta könsskillnader och motsättningar mellan flickor och pojkar som särskilt visar sig i diskussioner om kontroversiella frågor. Den upplevda otryggheten riskerar att leda till att eleverna får begränsade möjligheter att tillsammans utforska vilka värderingar som färgar olika ställningstaganden och att själva ta ställning. Skolinspektionen pekar på att eleverna därmed riskerar att få sämre möjlighet att utveckla demokratiska förmågor. Det finns också risk för att en könsbaserad otrygghet befästs när motsättningar mellan pojkar och flickor inte bemöts tillräckligt i undervisningen.⁹⁸

Stöd och kompetensutveckling i värdegrundsarbetet är sällan prioriterat och det kan därför vara svårt för lärarna att avgöra vilka frågor som kan vara aktuella att arbeta med i undervisningen och vilka arbetssätt som kan vara framgångsrika.⁹⁹ Det är viktigt att lärare får adekvat stöd i arbetet med värdegrundsfrågor och i att kunna leda svåra diskussioner för att stärka elevers demokratorienterade kunskaper och förmågor, förankra skolans värdegrund och öka tryggheten i såväl undervisningen som skolmiljön i stort. De skärpta formuleringarna om jämställdhet i läroplanen och förändringen av kunskapsområdet *Sexualitet, samtycke och relationer* är exempel på viktiga förutsättningar för att stärka det arbetet framåt.

Att stärka värdegrundsarbetet och utveckla elevers demokratorienterade kunskaper och förmågor är även viktigt mot bakgrund av de skillnader som finns mellan elevgruppers samhällsengagemang och uppslutning kring principer om allas lika värde. Generellt finns ett stort samhällsengagemang och ett starkt stöd för allas lika värde bland unga, men det finns tydliga skillnader mellan elevgrupper. Flickor, unga vars föräldrar har eftergymnasial utbildning och unga i storstadskommuner har i högre grad ett samhällsengagemang jämfört med pojkar, unga vars föräldrar har kortare utbildning och unga i landsbygdskommuner. Ungar med lågt samhällsengagemang upplever sig även i mindre utsträckning delaktiga i det svenska samhället.¹⁰⁰ Det finns i skolan också en mindre grupp elever som har förhållandevis låga kunskaper om demokrati, samhälle och medborgarskap och elever som inte sluter upp kring principer om allas lika värde.¹⁰¹ Detta är allvarligt utifrån skolans uppdrag att förmedla och förankra respekt för rättigheter

⁹⁸ Skolinspektionen (2022). *Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen. Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9.*

⁹⁹ Skolinspektionen (2022). *Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen. Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9.*

¹⁰⁰ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2021). *Vilja att förändra. Drivkrafter, hinder och utmaningar för ungas samhällsengagemang; Delegationen mot segregation (2020). En demokrati för alla?*

¹⁰¹ Skolverket (2017). *ICCS 2016. Kunskaper, värderingar och engagemang i medborgar-, demokrati- och samhällsfrågor hos svenska 14-åringar i ett internationellt perspektiv.*

och värden och det finns risk att vissa elever står långt från såväl skolans som samhällets gemensamma värdegrund. Även förekomsten av hot och hat i samhällsdebatten är oroväckande och många unga beskriver att de förhåller sig till risken att bli utsatt genom att exempelvis undvika att ta ställning i vissa frågor.¹⁰² I december kommer Sveriges resultat från *International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) 2022* vilka är viktiga för att följa utvecklingen på området.

Elevhälsans arbete behöver stärkas för att möta elevers ohälsa och oro för framtiden

De senaste årens omvärldshändelser har påverkat elevers hälsa och ökat deras oro för framtiden. Den förändrade livssituationen under pandemin, det förändrade säkerhetsläget genom Rysslands invasion av Ukraina och oroliga ekonomiska tider har tillsammans med klimatkrisen gett avtryck i svenska elevers syn på framtiden. Enligt analysföretaget Ungdomsbarometern har det skett en negativ utveckling de senaste tre åren i ungas syn på samhällsutvecklingen och nära hälften ser mörkt på samhällets framtid.¹⁰³ Under pandemin upplevde en betydande majoritet elever en ökad oro för framtiden kopplat till betyg, att få tillräckliga kunskaper inför framtiden, livssituation och negativ samhällspåverkan.¹⁰⁴ Likaså framträdde en tydlig påverkan på många elevers psykiska hälsa under pandemin, ofta kopplat till undervisning på distans.¹⁰⁵

Ungas psykiska hälsa har försämrats under en längre tid och det finns en påtaglig risk för att de senaste årens påfrestningar kan förvärra situationen också på längre sikt. Kommunala huvudmän upplever exempelvis att ökande psykisk ohälsa bland elever är den största utmaningen inom grundskolans elevhälsa och har varit så en längre tid.¹⁰⁶ Även skolstressen fortsätter att öka för både flickor och pojkar. Folkhälsomyndighetens mätningar läsåret 2021/22 visar att fyra av fem 15-åriga flickor och varannan 15-årig pojke känner sig ganska eller mycket stressade av skolarbetet. Det är de högsta uppmätta nivåerna sedan mätningarna startade läsåret 1997/1998.¹⁰⁷

Skolverket ser tecken på att frånvaromönster har förändrats i spåren av pandemin. Större undersökningar saknas men vissa lärare beskriver att detta dels bottnar i att barn och unga i dag är hemma i större utsträckning vid milda sjukdomssymtom, dels att det för vissa barn och unga har varit utmanande med återgången till närundervisning. Elever som redan tidigare hade hög frånvaro påverkades särskilt under pandemin samtidigt som möjligheterna för elevhälsan att utreda

¹⁰² Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2021). *Vilja att förändra. Drivkrafter, hinder och utmaningar för ungas samhällsengagemang.*

¹⁰³ Ungdomsbarometern (2023). *Generationsrapporten 2023: Generation Z.*

¹⁰⁴ Elevernas riksförbund (2022). *Motståndskraftig skola. Elevers upplevelse av inflytande, delaktighet och psykisk ohälsa under pandemin.*

¹⁰⁵ Sveriges elevkårer (2021). *Framtidsoro & psykisk ohälsa. Så har Sveriges gymnasieelever påverkats av distansundervisningen.* Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning.*

¹⁰⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021.*

¹⁰⁷ Folkhälsomyndigheten (2023). *Skolbarns hälsosvanor i Sverige 2021/22. Nationella resultat.*

skolfrånvaro försämrades.¹⁰⁸ Utmaningar som rör elever med långvarig skolfrånvaro har även enligt många kommunala huvudmän ökat de senaste åren.¹⁰⁹

Sveriges Kommuner och Regioners undersökning visar att omkring fyra av fem kommunala huvudmän upplever att det är en stor utmaning att utveckla det hälsofrämjande och förebyggande arbetet inom grundskolans elevhälsa.¹¹⁰ I gymnasieskolan hämmas kvaliteten i det hälsofrämjande arbetet på flera skolor av fragmentisering och oklar arbetsfördelning och det finns behov av större systematik i arbetet och en hållbar organisation. Elever upplever även att det är ett alltför stort fokus på fysisk hälsa och att fler perspektiv på hälsa behövs kopplat till bland annat psykisk ohälsa och stress och att få samtala om känslor och prestationsångest.¹¹¹ Skolverket har även sett att det hälsofrämjande och förebyggande elevhälsoarbetet ofta fick stå tillbaka under pandemin vilket riskerar ha befast befintlig problematik ytterligare.¹¹²

Det är angeläget att förstärka elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete för att möta elevers ökade psykiska ohälsa och minskade framtidstro. Skolan är inte ensam ansvarig för att möta dessa utmaningar men inom ramen för skolans uppdrag behöver såväl elevhälsans funktioner som hela skolan gemensamt arbeta för att skapa en så positiv skolsituation som möjligt för eleven. Elevhälsan behöver ha ett nära samarbete med skolans övriga personal för att stödja det klassrumsnära förebyggande och hälsofrämjande arbetet. Detta för att bibehålla och stärka elevers fysiska, psykiska och sociala välbefinnande och motverka frånvaro.¹¹³ Skolverket ser positivt på den kommande lagändring som bland annat innebär att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och i samverkan med lärare och övrig personal, liksom att elevhälsan ska bli en del av skolans systematiska kvalitetsarbete.¹¹⁴ Även det nya statsbidraget för skolsociala team bestående av personal från skolan och socialtjänsten har förutsättningar att öka elevers närvaro i skolan och bidra till en tryggare skolmiljö.¹¹⁵

Skolverkets bedömning

Skolverket ser en negativ utveckling av elevers trygghet i skolan, psykiska hälsa och oro för framtiden. Fler elever känner sig otrygga i skolan och det är viktigt att den större otryggheten som finns bland vissa elevgrupper särskilt uppmärksammas. Ett förstärkt hälsofrämjande och förebyggande arbete som omfattar hela skolan är en prioriterad fråga för att ge alla elever bättre förutsättningar för hälsa och lärande. Även arbetet med värdegrundsfrågor i

¹⁰⁸ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*; Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan.*

¹⁰⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021.*

¹¹⁰ Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021.*

¹¹¹ Skolinspektionen (2021). *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa.*

¹¹² Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet: Slutredovisning.*

¹¹³ Skolverket (2019). *Hälsa för lärande – lärande för hälsa.*

¹¹⁴ Prop. 2021/22:162. *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

¹¹⁵ Skolverket.se (2023). *Statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team 2023.*

undervisningen kan på flera skolor behöva stärkas så att alla elever i högre utsträckning engageras och får möjlighet att utveckla demokratorienterade kunskaper och förmågor. Det är viktigt för att motverka den klyfta som finns värderingsmässigt och demokratiskt och för att öka tryggheten i skolan.

Skolverket rekommenderar att:

- Insatserna stärks på alla nivåer inom skolväsendet för att öka alla elevers trygghet i skolan. Det är viktigt att särskilt uppmärksamma den större otryggheten som finns bland vissa elevgrupper, det gäller exempelvis flickor, hbtqi-personer, elever med utländsk bakgrund och elever med funktionsnedsättning.
- Krafttag tas av flera samhällsinstanser, däribland skolväsendet, socialtjänsten och polisen, för att gemensamt förhindra brott i skolmiljön och stödja de som utsätts.
- Skolor och huvudmän ger mer stöd och ledning till lärare för att kunna utveckla arbetet med värdegrunden i undervisningen, med särskilt fokus på att kunna leda svåra diskussioner i klassrummet.
- Stat, huvudmän och skolor förstärker skolans hälsofrämjande och förebyggande arbete.

5. Den pedagogiska segregationen behöver brytas

Den viktigaste framgångsfaktorn för elevers kunskapsutveckling är behöriga lärare med goda förutsättningar att bedriva undervisning. Även rektorers pedagogiska ledarskap är avgörande för en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. För att alla barn och elever ska få samma förutsättningar att nå målen behöver den pedagogiska segregationen som finns i dag brytas. Här vill Skolverket särskilt peka på att:

- lärarbristen är ojämnt fördelad och drabbar särskilt elever med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar,
- det behövs ett strategiskt arbete för att säkra lärarförsörjningen,
- omsättningen på rektorer behöver minska.

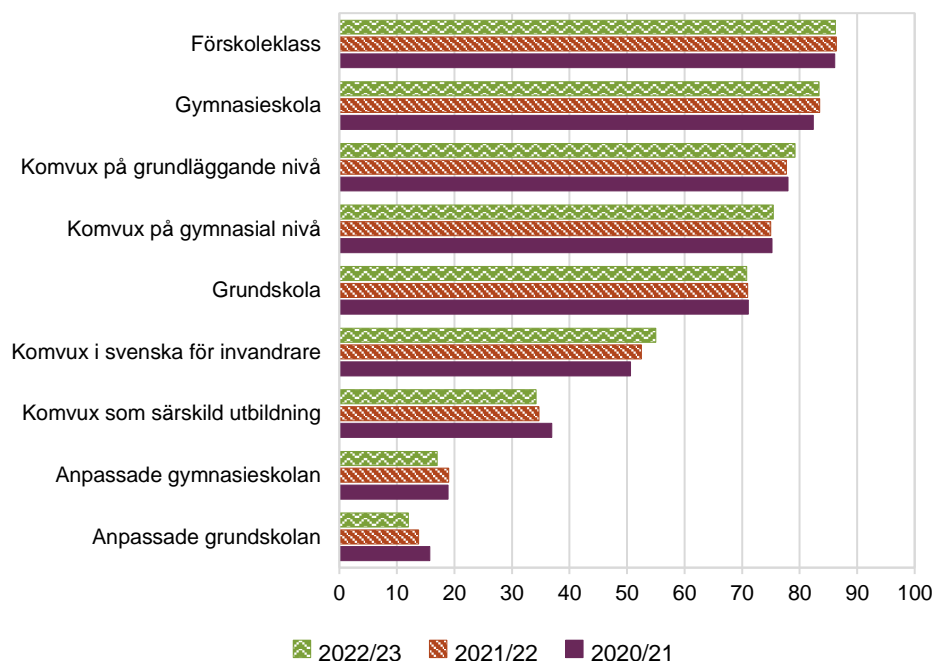
Lärarbristen är ojämnt fördelad och drabbar särskilt elever med mindre gynnsamma förutsättningar

Antalet lärare i skolväsendet har ökat under en längre tid, särskilt i grundskolan där antalet lärare har ökat med nästan 25 procent de senaste tio åren.¹¹⁶ Samtidigt har andelen behöriga lärare varit relativt konstant under flera år, vilket innebär att det fortsatt finns en brist på behöriga lärare. Lärarbristen är emellertid inte jämnt fördelad utan skiljer sig i dag tydligt mellan olika skolformer, ämnen och skolor. Förskoleklassen är den skolform med högst andel behöriga lärare och förskollärare, drygt 86 procent. Därefter följer gymnasieskolan med 83 procent behöriga lärare och komvux på grundläggande och gymnasial nivå där 79 respektive 75 procent av lärarna är behöriga. I grundskolan är 71 procent av lärarna behöriga i minst ett av sina undervisningsämnen. Lägst andel behöriga lärare finns i den anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan där endast 12 respektive 17 procent är behöriga.¹¹⁷ Skolverket ser allvarligt på den omfattande lärarbristen i den anpassade grund- och gymnasieskolan där eleverna har särskilt stora behov av att möta skickliga lärare.

¹¹⁶ Alla uppgifter i detta avsnitt avser heltidstjänster.

¹¹⁷ Skolverket (2023). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2022/23.*

Diagram 7. Andelen lärare (omräknat i heltidstjänster) med legitimation och behörighet i minst ett undervisningsämne per skolform läsåren 2020/21–2022/23.



Källa: Skolverkets statistik.

I grundskolan är det generellt högre behörighet bland lärare som undervisar i de lägre årskurserna och i ämnena svenska, matematik, idrott och hälsa och franska. Lägst andel lärare med behörighet finns i ämnena teknik, svenska som andraspråk och slöjd. Även i gymnasieskolan skiljer sig andelen behöriga lärare mellan olika ämnen. De ämnen som har den högsta andelen behöriga lärare är historia, svenska och engelska med 90 till 92 procent behöriga i respektive ämne. De ämnen som har lägst andel behöriga lärare är svenska som andraspråk och teknik. I dessa ämnen är 49 respektive 53 procent av lärarna behöriga.¹¹⁸

Det finns även tydliga skillnader mellan olika huvudmän när det gäller tillgången till behöriga lärare. Andelen behöriga lärare i kommunala grund- och gymnasieskolor varierar i dag kraftigt mellan olika kommuner.¹¹⁹ Störst skillnad finns mellan storstads- och landsbygdskommuner där kommunala grundskolor i storstäder i genomsnitt har en högre andel behöriga lärare än skolor i landsbygden.¹²⁰ Lärarbehörigheten är generellt sett också högre hos kommunala huvudmän jämfört med enskilda huvudmän. I kommunala grundskolor är exempelvis 72 procent av lärarna behöriga jämfört med 64 procent av lärarna i fristående grundskolor.¹²¹ Det finns således stora skillnader i elevernas tillgång till utbildade lärare beroende på var i landet och hos vilken huvudman eleven får sin utbildning. Skolverket ser med oro på de skillnader som finns mellan kommunala

¹¹⁸ Skolverket (2023). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2022/23.*

¹¹⁹ Skolverkets statistik för grundskolan visar att andelen lärare (heltidstjänster) med pedagogisk högskoleexamen vid kommunala skolenheter varierar mellan 66 och 99 procent mellan olika kommuner.

¹²⁰ Skolverkets statistik.

¹²¹ Skolverket (2023). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2022/23.*

och fristående grund- och gymnasieskolor när det gäller andel behöriga lärare och bakgrunden till detta behöver följas upp av ansvariga inom skolväsendet.

Läraryrket skiljer sig också mellan skolor med olika elevsammansättning. Trots att forskning visar att det är särskilt viktigt för elever med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar att få tillgång till behöriga och erfarna lärare är läraryrket i genomsnitt lägre på grundskolor där en större andel elever har föräldrar med en kortare utbildningsbakgrund, jämfört med grundskolor där en större andel elever har föräldrar med eftergymnasial utbildning.¹²² Långtidsutredningen konstaterade 2019 att skolor med mindre gynnsam socioekonomisk elevsammansättning har högre lärartäthet än skolor med en mer gynnsam sammansättning av elever, vilket tyder på att det finns en kompensatorisk resursfördelning när det gäller lärartäthet. Däremot har lärare i kommunala skolor med mindre gynnsam elevsammansättning lägre utbildningsnivå och kompetens än lärare i skolor med mer gynnsamma förutsättningar. Även omsättningen av lärare är högre på skolor med mindre gynnsamma förutsättningar. Skillnaderna har ökat över tid, vilket enligt utredningen tyder på en tilltagande ojämlikhet mellan skolor när det gäller lärarkompetens.¹²³ Samma mönster syntes i PISA 2018. I såväl Sverige som OECD i genomsnitt var lärartätheten högre, men andelen behöriga lärare lägre, på skolor med relativt sett mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar.¹²⁴

Även Skolinspektionen har identifierat att det i vissa skolor finns betydande problem med kompetensförsörjning och att socioekonomiskt utsatta skolor oftare har svårt att rekrytera behöriga och erfarna lärare.¹²⁵ Myndigheten pekar på att många huvudmän saknar ett strategiskt arbete med att främja likvärdighet i lärarresurser vilket innebär att ansvaret ofta lämnas till rektorerna. Många huvudmän skulle enligt Skolinspektionen kunna göra mer för att fördela lärarresurser kompensatoriskt.¹²⁶ Skolverket instämmer i att det är viktigt att huvudmän och rektorer, såväl som staten, genomför insatser för att stimulera behöriga och erfarna lärare att söka sig till skolor med mindre gynnsamma förutsättningar för att på så sätt motverka den pedagogiska segregation som finns i skolsystemet i dag.

Stor brist på lärare och annan pedagogisk personal i förskola och fritidshem

Förskolepersonalens utbildning och kompetens har fått ökad betydelse i takt med att förskolan har blivit en del av utbildningssystemet och fått ett förtydligt pedagogiskt uppdrag. Forskning visar att personalens pedagogiska kompetens är avgörande för kvaliteten i förskolan och därmed för barnens utveckling och

¹²² Skolverkets statistik.

¹²³ Holmlund, Sjögren & Öckert (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

¹²⁴ Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*

¹²⁵ Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande.*

¹²⁶ Skolinspektionen (2022). *Huvudmannens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter; Skolinspektionen (2020). Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän.*

lärande.¹²⁷ Samtidigt finns det i dag en brist på förskollärare och barnskötare och kompetensförsörjningen är en stor utmaning för förskolan. Drygt 40 procent av de anställda i förskolan har en förskollärexamen medan 17 procent har en gymnasial utbildning för arbete med barn. Nästan fyra av tio anställda i förskolan saknar dock någon av dessa utbildningar. De senaste åren har andelen anställda med förskollärexamen eller utbildning för arbete med barn minskat, medan gruppen med övrig eller viss pedagogisk utbildning har ökat.¹²⁸

Det finns stora variationer mellan olika förskolor när det gäller personalens utbildningsnivå. Andelen anställda med förskollärexamen i olika kommuner varierar mellan 20 och 70 procent.¹²⁹ Det finns en betydligt högre andel förskollärare i kommunala förskolor jämfört med fristående förskolor, 43 respektive 30 procent.¹³⁰ De förskollärare som finns tycks också vara fördelade på ett sätt som förstärker snarare än utjämnar skillnader mellan barn med olika socioekonomiska förutsättningar – andelen förskollärare är i genomsnitt lägre i förskolor där barnen har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.¹³¹

För att alla barn ska få en bra start i sitt lärande behövs insatser på alla nivåer för att utbilda fler förskollärare. Insatser behövs också för att underlätta rekrytering av förskollärare till de förskolor som i dag har en låg andel förskollärare. Samtidigt är kvaliteten i förskolan beroende av både förskollärares och barnskötarens kompetens. Ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning i förskolan behöver därför inkludera såväl förskollärare som annan personal med utbildning för arbete med barn.

I fritidshemmet utgör lärare med behörighet för att undervisa i fritidshem en relativt liten andel av personalen, cirka 23 procent. Andelen personal med pedagogisk högskoleexamen är något större och utgör drygt 35 procent av all personal. Fyra av tio anställda i fritidshem saknar dock utbildning för arbete med barn och unga. De senaste tio åren är det också den personalgrupp som har ökat mest, från 27 procent 2013/14 till 43 procent 2022/23. Under samma period har andelen av personalen med pedagogisk högskoleexamen minskat med nästan 20 procentenheter.¹³² I likhet med övriga skolformer är också andelen behöriga lärare betydligt lägre i fritidshem med enskild huvudman jämfört med fritidshem med kommunal huvudman, 27 respektive 45 procent.¹³³

Skolverket ser allvarigt på den negativa utvecklingen av behörig personal inom fritidshemmet och de stora skillnaderna i behörighet mellan enskilda och kommunala huvudmän som återfinns inom både förskola och fritidshem. Här bör staten ta ett större ansvar för att alla elever ska få tillgång till en mer likvärdig undervisning. Precis som i förskolan består personalsammansättningen på

¹²⁷ SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*

¹²⁸ Skolverket (2023). *Barn och personal i förskola. Hösten 2022.*

¹²⁹ Skolverkets statistik.

¹³⁰ Skolverket (2023). *Barn och personal i förskola. Hösten 2022.*

¹³¹ Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning*; SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*

¹³² Från 53 procent läsåret 2013/14 till 35 procent läsåret 2022/23. Skolverket (2023). *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2022/23.*

¹³³ Skolverket (2023). *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2022/23.*

fritidshem av såväl lärare som annan pedagogisk personal. Skolverket ser att insatser behövs för att stärka utbildningsnivån i båda yrkeskategorierna. I dag uppfattas attraktiviteten att arbeta i fritidshemmet vara låg, vilket påverkar möjligheterna att rekrytera behöriga lärare. Det beror på flera faktorer, bland annat att skolan har högre status, med bättre arbetsvillkor och avtal, typ av tjänster och bättre arbetsmiljö.¹³⁴ En större andel anställda med fritidsledarutbildning eller annan pedagogisk utbildning kan avlasta lärarna i fritidshemmet och därmed bidra till en bättre arbetsmiljö och ett mer attraktivt yrke.

Läraryrket beräknas bestå under flera år framåt

Skolverkets prognos över det framtida behovet av lärare visar att det kommer att finnas brist på behöriga lärare och förskollärare i skolväsendet under flera år framåt. Enligt beräkningarna kommer det att saknas cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare år 2035. Störst förväntas bristen bli på yrkeslärare och ämneslärare inom grundskolans årskurs 7–9. Den beräknade bristen på behöriga lärare är dock lägre i läraryrket 2021 jämfört med tidigare prognoser. Det beror framför allt på att antalet barn och ungdomar förväntas minska under perioden.¹³⁵ Även om prognoser över framtiden alltid är förenade med osäkerhet kan denna utveckling innebära förbättrade möjligheter att öka andelen behöriga lärare i skolväsendet framöver.

Det behövs ett strategiskt arbete för att säkra läraryrket

Skolverket har under längre tid lyft fram skolans kompetensförsörjning som ett prioriterat område för insatser. Tillgången till behöriga lärare och förskollärare är av avgörande betydelse för såväl undervisningens kvalitet som för att säkerställa alla barns och elevers utveckling och lärande. För att möta denna utmaning behövs det insatser från många aktörer och utifrån många olika perspektiv. Det handlar huvudsakligen om insatser inom tre områden; fler utbildningsvägar, förändrad organisation och nya arbetssätt samt insatser för att stärka läraryrkets attraktivitet.

Läraryrket kan inte ensam möta behoven

Läraryrket har byggts ut de senaste åren och är i dag den största yrkesutbildningen på högskolan – var fjärde nybörjare på yrkesexamensprogram påbörjar en läraryrketutbildning. Trots det examineras inte tillräckligt många lärare för att täcka behoven.¹³⁶ Att öka antalet nybörjarplatser på läraryrketutbildningen är avgörande för att klara läraryrketförsörjningen. Samtidigt behöver en utbyggnad ske i lämplig takt och omfattning och med beaktande av utbildningarnas kvalitet. De

¹³⁴ SOU 2022:61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid.

¹³⁵ Skolverket (2021). *Läraryrket 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

¹³⁶ Skolverket (2021). *Läraryrket 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

senaste årens utbyggnad av lärarutbildningen har visat att det är svårt att utöka antalet nybörjarplatser vid utbildningar som har ett lågt söktryck.¹³⁷ Det finns också många andra bristyrken med utbildning på högskolenivå som behöver rekrytera fler studenter. Även om lärarutbildningen byggs ut kommer det inte räcka för att täcka behovet av lärare.

För att öka möjligheterna för personer med olika bakgrund och erfarenheter att utbilda sig till lärare är det viktigt att det finns snabba och flexibla vägar in i läraryrket. Det gäller till exempel möjligheten till vidareutbildning för obehöriga lärare och förskollärare (VAL) eller kompletterande utbildning för personer med utländsk lärarutbildning (ULV). Tillgodoräknande och validering är också centrala delar för att skapa flexibla vägar in i läraryrket. Kompletterande pedagogiska utbildningar (KPU) ger personer med akademisk bakgrund en möjlighet att snabbt växla om till läraryrket. KPU har fått ökad betydelse för lärarförsörjningen och i dag är drygt var fjärde nybörjare på program mot ämneslärarexamen en KPU-student.¹³⁸ Det har kommit flera förslag de senaste åren för att ytterligare förkorta utbildningen och möjliggöra för en bredare målgrupp att söka till KPU.¹³⁹ Skolverket ser det som positivt och angeläget att det skapas fler snabba och flexibla utbildningsvägar till läraryrket. Samtidigt är det viktigt att såväl kvaliteten i lärarutbildningen som legitimiteten för lärarlegitimationsreformen värnas.¹⁴⁰

Ett sätt att få fler motiverade personer med goda studieresultat att söka sig till lärarutbildningen kan vara att särskilt uppmärksamma hur fler män kan uppmuntras att välja läraryrket. Läraryrket är sedan lång tid tillbaka ett tydligt könssegregerat yrke. Kvinnorna är i klar majoritet i alla skolformer med undantag för gymnasieskolan där könsfördelningen totalt sett är jämn.¹⁴¹ Om män i högre grad skulle intressera sig för arbete som förskollärare eller lärare skulle rekryteringspotentialen till yrket kunna öka.¹⁴²

En förändrad organisation och nya arbetssätt kan bidra till att möta lärarbristen här och nu

Vid sidan av mer långsiktiga insatser för att klara lärarförsörjningen finns det ett allt tydligare behov av att utveckla organisation och arbetssätt för att möta den akuta lärarbristen här och nu. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) pekar på att fler kommuner bör se över sin organisation och stärka samarbetet såväl inom som mellan kommuner för att dela på befintliga resurser och kompetenser. Det kan till exempel handla om att små kommuner samarbetar för att öka tillgången

¹³⁷ Riksrevisionen (2021). *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning.*

¹³⁸ Universitetskanslersämbetet (2022). *Studenter och examinerade vid lärarutbildningarna. Den senaste utvecklingen och det framtida behovet.*

¹³⁹ Utbildningsdepartementet. U2021/00301. *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan.*

¹⁴⁰ Skolverket (2021). *Yttrande över promemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan.*

¹⁴¹ Sett till kvantitativ jämställdhet är det vanligt att förhålla sig till det så kallade jämställdhetsintervallet, en andel kvinnor och män mellan 40–60 procent. Ett yrke klassificeras vanligtvis som könssegregerat om könsfördelningen ligger utanför detta intervall. Se t.ex. SOU 2015:50 *Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.*

¹⁴² Skolverket (2021). *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

till elevhälsans yrkesgrupper, matematikutvecklare, lektorer och andra yrkesgrupper, eller för att erbjuda fjärrundervisning eller distansundervisning som särskilt stöd. Det kan också handla om att samarbeta kring analyser av kompetens- och behörighetsläget eller om nära samarbete med högskolor och universitet om lärarförsörjning och kompetensutveckling.¹⁴³

Kompletterande kompetenser kan frigöra lärares tid för undervisning

En viktig fråga är att lärare i högre grad tillåts fokusera på läraryrkets kärnuppdrag, det vill säga att planera och genomföra undervisning. Många huvudmän rekryterar i dag personal med kompletterande kompetenser i syfte att avlasta lärare, till exempel lärarassistenter, socionomer, beteendevetare och mentorer.¹⁴⁴ Antalet lärarassistenter har nästan fördubblats under en femårsperiod och räknat i heltidstjänster fanns det 3 750 lärarassistenter i skolan läsåret 2022/23.¹⁴⁵ Samtidigt är antalet relativt litet jämfört med antalet lärare. Att avlasta lärarna från arbetsuppgifter som kan utföras av andra yrkeskategorier kan bidra till en bättre arbetsmiljö för lärare och därmed stärka läraryrkets attraktionskraft. Det är dock viktigt att skapa tydlighet kring roller, ansvarsområden och arbetsuppgifter och att de avlastande tjänsterna är anpassade till skolans organisation. Om de kompletterande kompetenserna inte används på rätt sätt finns det risk för att lärare i stället upplever en ökad arbetsbelastning.¹⁴⁶ För att hjälpa huvudmän och rektorer i arbetet med att inventera och analysera lärares avlastningsbehov har Skolverket tagit fram ett verktyg och en vägledning som finns tillgängligt på Skolverkets webbplats.¹⁴⁷

Obehöriga lärare behöver ges goda förutsättningar att bedriva undervisning

En relativt stor andel av de som undervisar i den svenska skolan har inte behörighet och många av dessa lärare saknar eftergymnasial pedagogisk utbildning. Till exempel saknar mer än hälften av de obehöriga lärarna i grundskolan helt någon form av eftergymnasial pedagogisk utbildning. Ytterligare en fjärdedel har bara viss sådan utbildning.¹⁴⁸ Skolinspektionen har sett att många skolors introduktion av och stöd till obehöriga lärare är otillräckligt och att det kan gå ut över undervisningen. Myndigheten bedömer därför att det är viktigt att obehöriga lärare involveras i gemensamma diskussioner och gemensamt arbete på skolan och att även obehöriga lärare och annan personal i skolan omfattas av kompetensutveckling.¹⁴⁹ Skolverket delar bedömningen att huvudmän och rektorer behöver organisera utbildningen så att de obehöriga lärare som finns i skolan ges goda förutsättningar att genomföra sitt arbete. Det kan till exempel

¹⁴³ Sverige Kommuner och Regioner (2022). *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning.*

¹⁴⁴ Sverige Kommuner och Regioner (2022). *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning.*

¹⁴⁵ Skolverket (2023). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2022/23.*

¹⁴⁶ Skolinspektionen (2021). *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9; Skolverket (2020). Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare.*

¹⁴⁷ Skolverket.se (2023). *Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser.*

¹⁴⁸ Skolverket (2021). *Obehöriga lärare i grundskolan. Läsåret 2020/21.*

¹⁴⁹ Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande.*

handla om en särskild introduktion av obehöriga lärare, mentorskap eller handledning i att planera och genomföra undervisningen. Samtidigt bör de obehöriga lärarna också ses som en rekryteringsbas och uppmuntras att läsa mot en lärarexamen. Det gäller i synnerhet de lärare som har viss eftergymnasial pedagogisk utbildning men som saknar pedagogisk högskoleexamen.

Digital teknik kan frigöra tid för lärarnas arbete

Digital teknik kan effektivisera administration och bidra till nya arbetssätt som ger lärare större utrymme att ägna sig åt sitt kärnuppdrag. Införandet av digitala nationella prov kan till exempel göra att arbetet med nationella prov effektiviseras, vilket i sin tur kan leda till att minska den tid som lärarna lägger på administration och bedömning. Skolverkets uppföljning av konsekvenserna av covid-19-pandemin visar att många lärare fick en ökad förståelse för digitaliseringens möjligheter och för nya sätt att använda den digitala tekniken under pandemin. Ett exempel är digitala möten och utvecklingssamtal som tycks vara en positiv effekt av pandemin som både kan spara tid för lärarna och öka tillgängligheten för vårdnadshavare.¹⁵⁰ Myndigheten för arbetsmiljökunskap drar liknande slutsatser i en studie om arbetsmiljön för grundskollärare under pandemin. Myndigheten pekar på att övergången till mer digitala arbetssätt ökade effektiviteten i arbetet, bland annat genom att digitala möten ofta går snabbare än fysiska och frigör tid för lärare att planera och följa upp undervisningen.¹⁵¹ Det är viktigt att huvudmän och rektorer värnar de nya arbetssätt som vuxit fram under pandemin som kan bidra positivt till undervisningen. Som konstaterats i kapitel 3 är det också viktigt att lärare, förskollärare och annan personal har en digital kompetens och god tillgång till digital teknik.

Avgörande att stärka läraryrkets attraktivitet

Nästan alla lärare trivs i skolan där de arbetar och tycker att det känns meningsfullt att gå till arbetet. Möjligheten att påverka barns och ungdomars utveckling samt att kunna bidra till samhället har varit de viktigaste skälen för lärarna att välja sitt yrke.¹⁵² Att lärare tycks trivas med sitt yrke är en viktig grund för att kunna fortsätta utveckla den svenska skolan. Det är dock få lärare som anser att läraryrket har hög status i samhället.¹⁵³ För att möta lärarbristen behövs insatser för att stärka läraryrkets attraktivitet och motivera fler att vilja bli lärare.

Huvudmän och rektorer behöver säkerställa en god arbetsmiljö

Många lärare upplever i dag en hög arbetsbelastning och stress, framför allt på grund av administrativa arbetsuppgifter, och kvinnor upplever mer stress än män. Även om kvarvaron och återgången bland lärare generellt sett har varit hög de senaste åren, är det många som har en lärarexamen som inte jobbar som lärare och stress och brister i arbetsmiljön är vanliga förklaringar till att lärare väljer att

¹⁵⁰ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*

¹⁵¹ Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2023). *Arbetsmiljön för grundskollärare under coronapandemin*.

¹⁵² Skolverket (2023). *PIRLS 2021. Läsförståelsen hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*; Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*; Skolverket (2019). *Attityder till skolan 2018*.

¹⁵³ Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*.

lämna sitt yrke.¹⁵⁴ Covid-19-pandemin medförde ytterligare ökad arbetsbelastning och försämrade arbetsmiljö för många lärare, förskollärare och annan skolpersonal.¹⁵⁵ En studie från Myndigheten för arbetsmiljökunskap visar att arbetsmiljön i grundskolan är sämre i dag jämfört med före pandemin. På skolor där skolledningen arbetade systematiskt med att förbättra arbetsmiljön var pandemins påverkan mindre, vilket indikerar att ett systematiskt arbetsmiljöarbete fungerade som en skyddsfaktor mot försämrade arbetsmiljö under pandemin.¹⁵⁶ Skolverket vill betona vikten av att fler huvudmän och rektorer förstärker det systematiska arbetsmiljöarbetet i förskolor, skolor och komvux. I många fall finns det behov av åtgärder efter pandemin för att minska personalens arbetsbelastning och ge tid till återhämtning.

Under senare år har skolpersonalens utsatthet för hot och våld blivit en uppmärksam fråga i skoldebatten. I en undersökning från Lärarförbundet svarar mer än var fjärde lärare i grundskolans årskurs 7–9 och var tionde lärare i gymnasieskolan att de flera gånger har blivit utsatta för hotfulla situationer under de senaste två åren.¹⁵⁷ Arbetsmiljöverkets statistik visar att anmälningarna om hot och våld i skolan har fördubblats på tio år. Myndigheten genomför nu inspektioner på grund- och gymnasieskolor med fokus på skolornas förebyggande arbete för att minska riskerna för hot och våld.¹⁵⁸

Ökat statligt ansvar för lärares professionella utveckling

Många lärare upplever att deras möjligheter till kompetensutveckling är begränsade och att det finns brister i den kompetensutveckling som erbjuds.¹⁵⁹ I den internationella undersökningen TALIS ansåg närmare tre av tio lärare att den kompetensutveckling de fått under det senaste året inte medförde någon positiv effekt.¹⁶⁰ Skolinspektionen konstaterar att många skolor och huvudmän behöver utveckla sitt arbete med lärares kompetensutveckling, framför allt när det gäller att sätta tydliga mål för kompetensutvecklingen och att utvärdera de insatser som genomförs. Myndigheten pekar också på att behovet av kompetensutveckling är särskilt stort hos lärare i komvux, men att utbudet av insatser som riktar sig till lärare i komvux är begränsat.¹⁶¹ Lärares möjligheter till kompetensutveckling är centralt för utvecklingen av skolan och för att stärka läraryrkets attraktivitet. Möjligheten att fortsätta utvecklas är också viktigt för att fler lärare ska stanna kvar i yrket.

Eftersom ansvaret för lärares kompetensutveckling till stor del ligger på huvudmännen, samtidigt som de har olika förutsättningar, finns en risk för att

¹⁵⁴ Statistiska centralbyrån (2023). *Lärare utanför yrket 2022/2023*; Skolverket (2020). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*.

¹⁵⁵ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*; Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2023). *Arbetsmiljön för grundskollärare under coronapandemin*.

¹⁵⁶ Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2023). *Arbetsmiljön för grundskollärare under coronapandemin*.

¹⁵⁷ Lärarförbundet (2021). *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

¹⁵⁸ Arbetsmiljöverket.se (2023). *Hot och våld i skolan*.

¹⁵⁹ Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*; Skolverket (2019). *Attityder till skolan 2018*.

¹⁶⁰ Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*.

¹⁶¹ Skolinspektionen (2022). *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*.

tillgången till och kvaliteten i kompetensutvecklingen inte är likvärdig över landet. Under senare år har staten ökat styrningen av kompetensutvecklingen i skolväsendet, bland annat genom statliga satsningar som lärarlyftet, läsllyftet och matematiklyftet. Skolverket har också i uppdrag att erbjuda kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. Riksdagen biföll i juni 2023 regeringens förslag om att inrätta ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare som ska utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna och öka yrkenas attraktionskraft.¹⁶² Skolverket ser positivt på att staten på detta sätt tar ett tydligare och mer långtgående ansvar för lärares professionsutveckling och att Skolverket får ett övergripande ansvar.¹⁶³ Ett arbete med att förbereda för professionsprogrammet pågår nu inom myndigheten.¹⁶⁴

Karriärtjänster kan bidra till stärkt attraktivitet och en jämnare fördelning av lärare

Karriärstegsreformen syftade bland annat till att göra läraryrket mer attraktivt genom att höja lönen för yrkesskickliga lärare och ta vara på deras professionella kompetens. IFAU:s utvärdering av reformen visar att skolor med förstelärare har en större andel erfarna och behöriga lärare och en lägre personalomsättning, och att karriärstegsreformen kan vara ett viktigt verktyg för att höja kvaliteten i den svenska skolan.¹⁶⁵ Reformen har sedan utvecklats för att ge ytterligare lönepåslag till de förstelärare och lektorer som har sin anställning på skolor med särskilt svåra förutsättningar utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund.¹⁶⁶ I Skolverkets initiala uppföljning av det förändrade statsbidraget framgår att det finns huvudmän som upplever att det är svårare att rekrytera till de skolenheter som har särskilt svåra förutsättningar. Detta trots att lönepåslaget är högre.¹⁶⁷ Förstelärare och lektorer kan bidra till att stärka det lokala skolutvecklingsarbetet och främja kvaliteten i undervisningen. Det är viktigt att huvudmännen tar ansvar för styrningen av dessa resurser så att de även kommer skolor med mindre gynnsamma förutsättningar till del.

Omsättningen på rektorer behöver minska

Den höga omsättningen av rektorer kan på många håll utgöra ett hinder för lärares förutsättningar att utveckla och bedriva en undervisning av hög kvalitet. Medianvärdet för hur länge en svensk rektor i grund- eller gymnasieskolan har varit på sin skola är två-tre år. Det kan jämföras med övriga länder i OECD där genomsnittet är fem år.¹⁶⁸ Skolverkets statistik visar att drygt två av tio rektorer i grundskolan och knappt tre av tio rektorer i gymnasieskolan är kvar på samma

¹⁶² Prop. 2022/23:54. *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.*

¹⁶³ Skolverket (2021). *Yttrande över promemorian om Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.*

¹⁶⁴ Skolverket.se (2023). *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.*

¹⁶⁵ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2020). *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?*

¹⁶⁶ Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹⁶⁷ Skolverket (2022). *Det nya statsbidraget för karriärsteg för lärare. Vad har påverkat nyttjandet det första bidragsåret?*

¹⁶⁸ Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan.*

skolenhet efter fem läsår. Många av de som lämnade rektorsyrket lämnade också skolväsendet.¹⁶⁹

Det finns en tydlig koppling mellan kontinuitet i rektors ledarskap och utbildningens kvalitet. Enligt Skolinspektionen är ett mönster för skolor med många brister bland annat att den nuvarande rektorn arbetat relativt kort tid på skolan.¹⁷⁰ Det kan förklaras av att skolor med hög omsättning av skolledare ofta behöver starta om sitt utvecklingsarbete vid varje byte av skolledare, vilket gör att skolans utveckling av struktur, kultur och ledarskap bli lidande. En hög omsättning av rektorer är även relaterat till hög omsättning av lärare.¹⁷¹ Omsättningen av såväl rektorer som lärare är högre på skolor med mindre gynnsamma förutsättningar, det vill säga att rektorer och lärare stannar kortare tid på dessa skolor.¹⁷²

Det som har störst samband med hur rektorerna trivs med sitt yrke är stress. Ju mindre stress som rektorerna upplever, desto bättre trivs de med yrket. Det som uppges skapa stress är framför allt administrativa arbetsuppgifter.¹⁷³ Många rektorer upplevde en särskilt hög arbetsbelastning under covid-19-pandemin, inte minst på grund av ökad administration.¹⁷⁴ Antalet lärare som en rektor har ansvar för har också ökat över tid. En rektor i grundskolan ansvarar i genomsnitt för 28 lärare och en rektor i gymnasieskolan för 30 lärare, vilket är en ökning med fyra respektive två lärare jämfört med för fem år sen.¹⁷⁵ Det är angeläget att huvudmännen ger rektorer stöd och förutsättningarna att genomföra sitt uppdrag. Med kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet förbättras möjligheterna att bygga hållbara strukturer för kollegialt lärande och utveckling av undervisningen. Ett sätt att minska arbetsbördan för rektorer kan till exempel vara att se över och sortera i arbetsuppgifter eller att anställa avlastande administrativ personal. Även förstelärare kan ta ett större ansvar för att leda utvecklingsuppdrag i nära samarbete med rektor. Ett sådant distribuerat ledarskap kan vara ett sätt att skapa kontinuitet och minska sårbarheten vid många rektorsbyten.

Skolverkets bedömning

Det är tydligt att det finns skillnader i elevernas tillgång till behöriga lärare och att skillnaderna påverkas av såväl var eleverna går i skolan som deras socioekonomiska bakgrund. Det är allvarligt eftersom en förutsättning för en likvärdig skola och undervisning av god kvalitet är att alla barn och elever möter behöriga och undervisningsskickliga lärare och förskollärare. Situationen innebär

¹⁶⁹ Skolverkets statistik; Skolverket (2020). *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan*.

¹⁷⁰ Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018 – skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*.

¹⁷¹ Umeå universitet.se (2021). *Novisa skolledares omsättning i Sverige*.

¹⁷² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Det kan i sammanhanget konstateras att Skolverket har en pågående insats som riktar sig till rektorer på skolor i områden med socioekonomiska utmaningar med syftet att sprida kunskap om framgångsrika sätt att arbeta med ökad kvalitet i dessa skolor.

¹⁷³ Skolverket (2018). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan*.

¹⁷⁴ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i grundskolan*; Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i gymnasieskolan*.

¹⁷⁵ Antal tjänstgörande lärare per rektor. Skolverket (2022). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2021/22*.

att vissa elever får sämre förutsättningar att nå betygskriterierna, och att initiala skillnader mellan elever riskerar att förstärkas. En god lärarförsörjning handlar både om att utbilda och rekrytera fler behöriga lärare och om en bättre fördelning av den lärarkompetens som finns. Målet bör vara att de skickligaste lärarna och förskollärarna arbetar på de skolor och förskolor som har minst gynnsamma förutsättningar. Fler kompletterande kompetenser i skolan kan frigöra tid för lärare att fokusera på läraryrkets kärnuppdrag och minska lärarnas administrativa börda. För att stärka lärarnas förutsättningar att bedriva en undervisning av hög kvalitet är det även avgörande att den höga rektorsomsättningen minskar och att rektorer ges ökade förutsättningar att fokusera på sitt pedagogiska ledarskap.

Skolverket rekommenderar att:

- Ansvariga inom skolväsendet arbetar mer strategiskt för att attrahera behöriga och undervisningsskickliga lärare och förskollärare till förskolor och skolor med mindre gynnsamma förutsättningar.
- Huvudmän och rektorer ser över behov av kompletterande kompetenser inom skolan som kan avlasta lärarna, till exempel socialpedagoger och socionomer.
- Huvudmän gör en kraftsamling kring att förbättra rektorers arbetssituation, till exempel genom att minska på antalet lärare som varje rektor är ansvarig för eller genom att anställa avlastande administrativ personal.

6. Yrkesutbildningen behöver attrahera fler för att bättre bidra till kompetensförsörjningen

Skolväsendet har avgörande betydelse för arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Det har dock sedan länge funnits svårigheter med att erbjuda utbildningar på gymnasial nivå som tillgodoser både individens efterfrågan och arbetsmarknadens kompetensbehov. Skolverket vill därför särskilt peka på att:

- det råder fortsatt brist på yrkesutbildade från flera gymnasiala yrkesutbildningar,
- fler behöver läsa gymnasiala yrkesutbildningar för att möta arbetsmarknadens kompetensbehov,
- yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft behöver stärkas.

Det råder fortsatt brist på yrkesutbildade från flera gymnasiala yrkesutbildningar

Gymnasieskolans yrkesprogram och komvux ska bland annat utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. De ska också ge en god grund för elevernas eventuella fortsatta utbildning.¹⁷⁶ I gymnasieskolan finns även introduktionsprogram som syftar till att eleven ska antas till ett yrkesprogram eller underlätta för eleven att etablera sig på arbetsmarknaden.¹⁷⁷ Komvux har fått en allt viktigare roll i kompetensförsörjningen och en yrkesutbildning inom komvux är ett sätt för individer att komma in på arbetsmarknaden eller att yrkesväxla när arbetsmarknaden förändras.

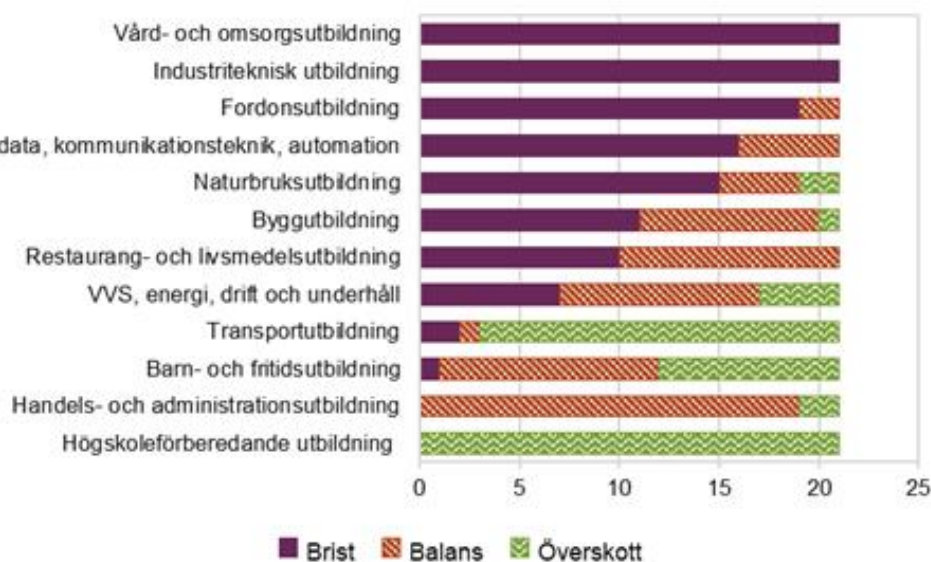
Efterfrågan på arbetskraft med gymnasial yrkesutbildning beräknas öka fram till år 2035. Orsaken är både en större befolkning och utbildningsväxlingen, som innebär att kompetenskraven ökar inom många yrken där det tidigare har varit tillräckligt med en kortare utbildning. Samtidigt beräknas tillgången på utbildad arbetskraft minska inom flera yrkesinriktningar. Med dagens utbildningsdimensionering riskerar den brist på gymnasialt yrkesutbildade som redan finns i dag att växa ytterligare. Bristen på utbildad arbetskraft bedöms omfatta stora delar av landet och gäller ett flertal utbildningar. Bristen ser ut att bli mest utbredd gällande personer med vård- och omsorgsutbildning samt industriteknisk utbildning för vilka det finns risk för brist i samtliga län. Anledningen är en stark efterfrågeökning på vård- och omsorgsutbildade och en

¹⁷⁶ 15 kap. 2–3 §§ och 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

¹⁷⁷ 17 kap. 3 § skollagen (2010:800).

kraftig tillgångsminskning för industritekniskt utbildade.¹⁷⁸ Möjligheten till vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år ges inte i alla delar av landet. Även när det gäller utbildade personer från denna utbildning finns en risk för brist i hela landet fram till år 2035.¹⁷⁹

Diagram 8. Prognos av arbetsmarknadsläget år 2035. Antal län där det bedöms bli brist, balans eller överskott.



Källa: SCB.

Det beräknas finnas en ökad tillgång på personer med högskoleförberedande gymnasial utbildning fram till 2035. Samtidigt väntas efterfrågan ligga kvar på ungefär samma nivå som i dag, vilket kan innebära risk för överskott på personer med denna typ av utbildning. Allra starkast bedöms efterfrågan öka på personer med examen från en eftergymnasial utbildning. Även tillgången på eftergymnasialt utbildade beräknas öka kraftigt, dock inte alltid på de utbildningar där behoven bedöms bli som störst. Det finns i dag ett nationellt överskott av utbildade inom bland annat humaniora, journalistik och biologi i förhållande till behoven på arbetsmarknaden. Samtidigt råder det brist på högskoleutbildade inom bland annat hälso- och sjukvård samt pedagogik och lärarutbildning.¹⁸⁰ Det senare behandlas mer i kapitel 5. Det finns således en matchningsproblematik även när det gäller personer med eftergymnasial utbildning.¹⁸¹

¹⁷⁸ Statistiska centralbyrån (2020). *Trender och Prognoser 2020. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad. Med sikte på år 2035*; Statistiska centralbyrån (2022). *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser. Med sikte på år 2035*.

¹⁷⁹ Statistiska centralbyrån (2022). *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser. Med sikte på år 2035*. Statistiken innehåller dock både Yh-tekniker och gymnasiingenjörer där det förstnämnda utgör en stor andel.

¹⁸⁰ Universitetskanslersämbetet (2021). *Prognoser för behovet av högskoleutbildade*; Statistiska centralbyrån (2022). *Vilka utbildningar ger jobb? Arbetskraftsbarometern 2022*.

¹⁸¹ Statistiska centralbyrån (2020). *Trender och Prognoser 2020. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad. Med sikte på år 2035*; Statistiska centralbyrån (2022). *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser. Med sikte på år 2035*.

Fler behöver läsa vissa gymnasiala yrkesutbildningar för att möta kompetensbehoven

Det är tydligt att det finns en stor variation i hur elever väljer utbildning och att det inte alltid sker utifrån möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed säkra kompetensbehovet. Såväl statistik som studier vittnar sedan länge om att elever väljer gymnasieutbildning utifrån delvis andra aspekter än deras framtida möjligheter till arbetsmarknadsetablering.¹⁸² I gymnasieskolan minskar exempelvis antalet elever på flera program inom branscher med stora behov av utbildade. Det gäller framför allt det industritekniska programmet och vård- och omsorgsprogrammet där antalet elever har minskat under de senaste tio åren.¹⁸³ Även inom komvux minskar antalet elever som läser yrkesutbildning inom samtliga inriktningar förutom inom fordon och transport och är nu totalt sett tillbaka på samma nivåer som innan pandemin.¹⁸⁴

Samtidigt har andelen elever som tagit examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan inom tre år ökat de senaste tio åren och examensfrekvensen är generellt högre för elever som antas till yrkesprogram jämfört med högskoleförberedande program.¹⁸⁵ Studier visar även att introduktionsprogram med en tydlig yrkesinriktning i högre grad leder till sysselsättning jämfört med de som syftar till vidare studier och att elever med lägre betyg har större chans att uppnå examen på yrkesprogram än på högskoleförberedande program.¹⁸⁶ Det är även positivt att det skedde en ökning av elever inom komvux till nästan samtliga inriktningar under pandemin och att antalet elever som läser statsbidragsfinansierade kurser inom regionalt yrkesvux mer än fördubblats sedan bidraget infördes 2017.¹⁸⁷ Ökningen ser dock inte ut att kunna möta bristen på arbetskraft.

Analysföretaget Ungdomsbarometerns undersökning visar att yrkesprogrammets attraktivitet bland elever i årskurs 9 ökar igen efter flera års svag nedgång. Andelen som helt instämmer i att yrkesprogram gör det lätt att få jobb minskade dock.¹⁸⁸ Detta trots att sannolikheten för arbetsmarknadsetablering bland unga som inte övergår till högre utbildning inom fyra år är högre för de som har läst ett yrkesprogram än för de som har läst ett högskoleförberedande program.¹⁸⁹ Pandemin försvårade övergången mellan skola och arbetsliv för unga eftersom

¹⁸² Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2023). *Hur ser elevers preferenser ut inför val av gymnasieskola?*

¹⁸³ Skolverket (2022). *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2021/22.*

¹⁸⁴ Skolverket (2023). *Elever och studieresultat i komvux 2022.*

¹⁸⁵ Skolverket (2022). *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2021/22*; Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan.*

¹⁸⁶ Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt.* Skolverket (2022).

Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan.

¹⁸⁷ Skolverket (2022). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*; Skolverket (2022). *Uppföljning av regionalt yrkesvux. Utbildning 2021 och etablering 2020.*

¹⁸⁸ Ungdomsbarometern (2023). *Attityder till yrkesprogram. En återkommande studie bland elever i åk. 9, 2023.*

¹⁸⁹ Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

sektorer där unga ofta får sina första jobb var särskilt hårt drabbade av pandemin vilket kan påverka ungas syn på yrkesprogram.¹⁹⁰

Arbetsmarknadens kompetensbehov ska i större utsträckning styra dimensionering av gymnasial utbildning

Våren 2022 röstade riksdagen igenom en proposition som innebär genomgripande förändringar i syfte att uppnå en bättre matchning mellan utbildningsutbudet, individens efterfrågan på utbildning och arbetsmarknadens kompetensbehov. Förändringarna innebär att när en huvudman fattar beslut om vilka gymnasieutbildningar eller yrkesutbildningar inom komvux som ska erbjudas och antalet platser på dessa, ska hänsyn tas till både individens efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Kommuner ska även samverka med minst två andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning inom ett primärt samverkansområde. Tidigare har gymnasieskolans utbildningar i huvudsak dimensionerats utifrån ungdomars efterfrågan. Ändringarna trädde i kraft i juli 2023 men ska tillämpas första gången gällande utbildning som påbörjas 2025. Förändringarna innebär att Skolverket nu arbetar med underlag för planering och dimensionering av gymnasial utbildning som ska tillgängliggöras för kommunerna från och med oktober 2023.¹⁹¹

Reformen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning är en stor förändring som kräver ett gemensamt ansvarstagande av samtliga huvudmän och arbetsmarknadens parter för att reformen ska bli verkningsfull. Det kan komma att ta tid innan reformen får fullt genomslag men även en gradvis förändring kan på sikt ge positiva effekter på kompetensförsörjningen. Skolverket ser dock att det är viktigt att reformen följs upp för att se om ytterligare åtgärder krävs.

Yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft behöver stärkas

Skolverket ser ett antal utvecklingsområden som särskilt betydelsefulla för att yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft ska stärkas. En sådan viktig fråga är tillgång till yrkeslärare med rätt kompetens. Det är ofta svårt att rekrytera yrkeslärare och att attrahera yrkesverksamma till att omskola sig till yrkeslärare. Detta påverkar undervisningens kvalitet och Skolverket vill betona vikten av samverkan med arbetslivet för att kunna rekrytera yrkeslärare med rätt kompetens. För yrkesutbildning inom komvux är det en utmaning att skolformen inte omfattas av satsningar på att höja läraryrkets attraktionskraft, som exempelvis lärarlönelyftet.¹⁹² Skolverket bedömer att även komvux har behov av att ingå i en sådan satsning. I kapitel 5 beskrivs vad Skolverket bedömer är ytterligare viktiga insatser för att säkra lärarförsörjningen.

¹⁹⁰ Skolverket (2022). *Etablering på arbetsmarknaden och fortsatta studier år 2020 efter gymnasieskola*; Skolverket (2022). *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 och 2020 efter avslutad kommunal vuxenutbildning*; Skolverket (2022). *Uppföljning av regionalt yrkesvux. Utbildning 2021 och etablering 2020*.

¹⁹¹ Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

¹⁹² Skolverket (2021). *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*.

Utökad samverkan mellan skola och arbetsliv behövs även för att kvalitetssäkra utbildningarnas innehåll mot arbetsmarknadens behov och för att bättre möjliggöra skolors erbjudande av platser för arbetsplatsförlagt lärande (apl).¹⁹³ Samtidigt beskrivs ofta bristen på apl-platser som ett av de största hindren för att kunna anordna yrkesutbildning inom komvux.¹⁹⁴ Det är positivt att huvudmän framöver ska ta hänsyn till både individens efterfrågan och arbetsmarknadens behov vid planering och dimensionering av gymnasiala utbildningar samt att kommuner ska samverka om planering och erbjudande av utbildning. De nya kraven på samverkan gäller dock endast kommunala huvudmän. För att reformen ska få effekt krävs också att samverkan mellan skolan och arbetsmarknadens parter fungerar så att ett ökat utbud av yrkesutbildning också kan följas av fler apl-platser, lärlingsplatser, handledare och yrkeslärare. Det är också viktigt att kommuner samordnar planering av utbud inom komvux med Arbetsförmedlingen så att det inte uppstår en konkurrenssituation mellan arbetsmarknadsutbildningar och utbildningar inom komvux. Skolverket vill understryka det ansvar som till exempel regionalt utvecklingsansvarig och huvudmän för komvux har i dag gällande samverkan med arbetsmarknaden.¹⁹⁵ Det är också viktigt att både kommunala och enskilda huvudmän samarbetar och tar ett större gemensamt ansvar för att erbjuda utbildning inom gymnasieskolan som möter arbetsmarknadens behov.

Studie- och yrkesvägledningen behöver bli mer likvärdig och bättre integreras i undervisningen

Studie- och yrkesvägledning är viktigt för att elever ska fatta väl underbyggda utbildningsval och bättre öka matchningen mot arbetsmarknadens behov. Den är också en avgörande del för att stärka yrkesutbildningens attraktivitet. Samtidigt ser Skolverket att kvaliteten på studie- och yrkesvägledningen fortsatt varierar över landet och att organiseringen på många håll är svag. Elever tycks ha en vag uppfattning om vilka yrken och utbildningar det finns att välja mellan och väljer fortfarande i hög utsträckning utbildning utifrån de socioekonomiska, kulturella och könsmässiga förhållanden som finns i elevens omgivning.¹⁹⁶ Många huvudmän saknar särskilda strategier och planer för hur studie- och yrkesvägledningen ska kunna kompensera för elevernas olika förutsättningar att utveckla valkompetens och lärare behöver mer kunskap om hur de kan integrera arbetslivsperspektivet i sin undervisning.¹⁹⁷ Vägledningen har inte fått det utrymme i undervisningen som avsetts och eleverna behöver en tydligare koppling mellan skolans ämnen och ett framtida arbetsliv.¹⁹⁸ Deltagare i

¹⁹³ Skolverket (2021). *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*.

¹⁹⁴ Skolverket (2022). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022*.

¹⁹⁵ Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹⁹⁶ Skolverket (2018). *Studie- och yrkesvägledning integrerad i undervisningen i grundskolan. Utifrån ett elevperspektiv*; SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*; Mellén, J. (2021). *Stability and Change. Exploring policy formations, options and choice in Swedish upper secondary education*.

¹⁹⁷ Skolverket (2019). *Slutredovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie och yrkesvägledningen*; Skolverket (2018). *Studie- och yrkesvägledning integrerad i undervisningen i grundskolan. Utifrån ett elevperspektiv*; Skolinspektionen (2019). *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan*; Skolverket (2022). *Kunskapsöversikt om faktorer som har betydelse för elevers val av utbildning på gymnasial nivå*.

¹⁹⁸ SOU 2019:4. *Framtidsval - karriärvägledning för individ och samhälle*.

Skolverkets målgruppsdialoger¹⁹⁹ pekar på att studie- och yrkesvägledare behöver ges bättre förutsättningar och tydligare integreras inom skolans organisation samt att den låga tillgången på studie- och yrkesvägledare innebär att mentorer och yrkeslärare får ta ett stort ansvar. De lyfter även att samverkan mellan skolhuvudmän och arbetsliv behöver förbättras för att studie- och yrkesvägledare ska kunna hålla sig uppdaterade om arbetslivets kompetensbehov. Samtidigt har studie- och yrkesvägledningen haft begränsade möjligheter under pandemin.²⁰⁰

En olikvärdig tillgång till studie- och yrkesvägledning riskerar att bidra till att elevers bakgrund får stor betydelse för vilka utbildningsalternativ de uppfattar. Det kan i sin tur leda till avbrott, avhopp och omval under studietiden, vilket blir kostsamt för både individen och samhället. Skolverket bedömer att studie- och yrkesvägledning har en central roll för att genom information och undervisning ge elever möjlighet att göra välgrundade val som både gynnar dem som individer och bidrar till att förbättra matchningen mellan utbildning och arbetsmarknad. Studie- och yrkesvägledningen är på så sätt en viktig del i implementeringen av reformen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning och för att stärka yrkesutbildningens attraktivitet. Skolverket ser att arbetsmarknadens behov och individens förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden behöver bli en mer självklar del av studie- och yrkesvägledningen. Skolverket vill särskilt lyfta vikten av att studie- och yrkesvägledning på ett tydligare sätt integreras i undervisningen.²⁰¹

Fler behöver få tillgång till yrkesutbildning inom gymnasieskolans introduktionsprogram

Som tidigare nämnts börjar en relativt stor grupp elever sina gymnasiestudier på något av gymnasieskolans introduktionsprogram vars syfte är att förbereda för studier eller arbete. Ungefär hälften av eleverna som läst på ett introduktionsprogram övergår till ett nationellt program inom fem år. Det är dock bara drygt var femte elev som påbörjar ett introduktionsprogram som har en gymnasieexamen efter fem år.²⁰²

Elever som enbart läst på ett introduktionsprogram löper större risk att sakna sysselsättning efter gymnasiestudier jämfört med elever som kunnat påbörja ett nationellt program. Samtidigt visar statistiken att introduktionsprogram med en tydlig yrkesinriktning i högre grad leder till sysselsättning jämfört med introduktionsprogram som inte har det.²⁰³ Introduktionsprogrammet yrkesintroduktion som syftar att eleven ska få en yrkesinriktad utbildning är dock det introduktionsprogram som har lägst antal elever.²⁰⁴ På många håll saknas tillräckligt med sökbara yrkesutbildningar för elever som saknar behörighet till nationella program. Skolverket ser därför att det är viktigt att huvudmän och

¹⁹⁹ Skolverkets målgruppsdialoger med lärare, rektorer och huvudmän hösten 2022.

²⁰⁰ Skolverket (2022). *Kunskapsstapp och betyg i gymnasieskolan under covid-19-pandemin*.

²⁰¹ Se exempel på lösningar i SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

²⁰² Skolverket (2022). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2022*.

²⁰³ Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*.

²⁰⁴ Skolverket (2022) *Elever i gymnasieskolan läsåret 2021/22*.

skolor i större utsträckning erbjuder möjlighet för obehöriga elever att läsa yrkesintroduktion.

Även insatser för att öka introduktionsprogrammets kvalitet kan vara motiverade, till exempel att i högre utsträckning erbjuda nationella yrkespaket²⁰⁵ eller utvecklade lokala och regionala yrkespaketen för att skapa arbetsmarknadsrelevanta utbildningar. Lokala yrkespaket förekommer i dag på mindre än hälften av skolenheterna som ger introduktionsprogrammet yrkesintroduktion och de nationella yrkespaketen förekommer i ännu lägre utsträckning. Samtidigt har de nationella yrkespaketen som Skolverket tagit fram tillsammans med branscherna gett legitimitet och struktur åt undervisning på yrkesintroduktion för elever som vill gå direkt mot ett yrke. Skolverket har också fått indikationer på att det kan finnas ett större behov i mindre kommuner och på mindre orter att anpassa yrkespaketen utifrån den lokala arbetsmarknadens förutsättningar.²⁰⁶ Att läsa ett yrkespaket kan tydliggöra elevens mål med utbildningen och eleven kan snabbare börja läsa en utbildning som ger kompetens inom ett visst område, vilket kan stärka elevens motivation.²⁰⁷ Skolverket ser det därför som viktigt att huvudmän och skolenheter i samverkan med branscherna i större utsträckning erbjuder sökbara yrkesutbildningar där de nationella eller lokala yrkespaketen används så att fler elever kan ta del av dem och därmed bidra till kompetensförsörjningen.

Alla elever inom komvux behöver ges goda förutsättningar att nå målen med utbildningen

Elever inom komvux har idag tillgång till stöd- och elevhälsoinsatser i varierad utsträckning. Elever inom komvux är en alltmer heterogen grupp och allt fler verksamhetsföreträdare bedömer att elever inom komvux har behov av stöd och individuella anpassningar. Det finns en relativt stor elevgrupp med kort utbildningsbakgrund, svaga kunskaper i det svenska språket och som står långt ifrån arbetsmarknaden. Dessa elever har ofta svårt att klara av en utbildning på gymnasial nivå och utbildningstiden kan i flera fall bli lång. Många elever behöver stöd och individuella anpassningar. Det kan till exempel handla om specialpedagogiska, stödjande och motiverande insatser inför och under studietiden och det kan finnas behov av förberedande yrkesutbildning inför gymnasial nivå. Att anordna apl inom kombinationsutbildningar där sfi eller svenska som andraspråk kombineras med yrkesutbildning beskrivs av flera verksamhetsföreträdare som extra utmanande, i synnerhet när eleverna är språksvaga.²⁰⁸

²⁰⁵ Nationella yrkespaket är förslag på innehåll för sammanhållna yrkesutbildningar som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Paketerna är utformade av Skolverket i samråd med branschexperter. Det är också möjligt för huvudmännen att komplettera med enstaka kurser och erbjuda regionala eller lokala yrkespaket utifrån ett lokalt behov på arbetsmarknaden. När yrkespaketen används inom introduktionsprogrammen kan ett yrkespaket kombineras med grundskoleämnen för att ge behörighet till ett nationellt program.

²⁰⁶ Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*.

²⁰⁷ SOU 2022:34. *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*.

²⁰⁸ Skolverket (2022). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022*; Skolverket (2023). *Elevhälsa och stöd till elever inom komvux. En kartläggning*; Dir. 2022:84. *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

Huvudmän behöver ta ansvar för att organisera utbildningen inom komvux så att alla elever ges goda förutsättningar att nå målen med utbildningen. Här är en välfungerande undervisning den viktigaste faktorn. Det är också viktigt att det blir tydligt för elever vart de ska vända sig om de upplever att de behöver stöd. Om bristande stödinsatser leder till att eleverna inte slutför utbildningen finns till exempel risk för att branscher går miste om arbetskraft med rätt kompetens. Skolverket välkomnar den utredning som nu bland annat analyserar vilka åtgärder som kan leda till förbättrad tillgång till stöd för elever i komvux.²⁰⁹ Det är här av vikt att frågan ses ur ett helhetsperspektiv och att även det ansvar som aktörer utanför skolväsendet har, som till exempel socialtjänsten och sjukvården, beaktas.

Skolverkets bedömning

Utbildningsutbudet på gymnasial nivå speglar inte fullt ut de kompetensbehov som finns på arbetsmarknaden. I både gymnasieskolan och komvux minskar antalet elever som läser yrkesutbildningar inom områden där det finns stora kompetensbehov. Matchningsproblematiken innebär att antalet examinerade från yrkesutbildningar inte räcker till för att möta arbetsmarknadens behov. Det finns därmed skäl att dimensionera upp vissa gymnasiala utbildningar. Snart träder ny lagsstiftning i kraft som syftar till att skapa ett utbildningsutbud som möter både individens efterfrågan och arbetsmarknadens kompetensbehov. Skolverket bedömer att det krävs ett gemensamt ansvarstagande och samverkan mellan skola och arbetsliv för att reformen ska bli verkningfull. Samtidigt ser Skolverket att det behövs fler insatser för att stärka yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Här kan en likvärdig studie- och yrkesutbildning av hög kvalitet spela en viktig roll för att fler ska påbörja och slutföra en yrkesutbildning.

Skolverket rekommenderar att:

- Stat och huvudmän aktivt arbetar med att säkra tillgången på yrkeslärare genom att öka incitamenten för yrkesverksamma att studera till och arbeta som lärare.
- Studie- och yrkesvägledningens likvärdighet och kvalitet främjas och integreras bättre i undervisningen.
- Regioner, huvudmän och arbetsgivare främjar samverkan mellan skola och arbetsliv för att kunna förbättra matchningen och kvaliteten i yrkesutbildningen.
- Fler elever får tillgång till yrkesutbildning av god kvalitet inom gymnasieskolans introduktionsprogram.

²⁰⁹ Dir. 2022:84. *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna.*

7. Huvudmännen behöver arbeta mer kompensatoriskt för att stärka likvärdigheten i utbildningen

En elevs möjlighet att lyckas i skolan ska inte vara beroende av var i landet eleven bor eller i vilken skola eleven går. Huvudmännens skiftande kapacitet och förutsättningar bidrar dock till kvalitetsskillnader mellan skolor och mycket tyder på att skillnaderna mellan huvudmän ökar. Här vill Skolverket särskilt peka på att:

- ökade skillnader i huvudmännens kapacitet och förutsättningar påverkar utbildningens likvärdighet,
- huvudmännen behöver bli bättre på att uppväga barns och elevers skilda förutsättningar.

Ökade skillnader i huvudmännens kapacitet och förutsättningar påverkar utbildningens likvärdighet

Alla huvudmän, både kommunala och enskilda, har i stora delar samma uppdrag, ansvar och skyldigheter.²¹⁰ Men skillnader mellan huvudmännen gör att de har olika förutsättningar och kapacitet att leva upp till sitt ansvar. Det finns i dag fler än 1 000 huvudmän i grundskolan och gymnasieskolan. Om även förskolan räknas med finns det nästan 2 800 huvudmän.²¹¹ Bland dessa huvudmän finns betydande skillnader när det gäller till exempel storlek, geografisk placering, ekonomi, ambitionsnivå och elevsammansättning. Dessa variationer påverkar idag elevernas tillgång till en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Huvudmannens storlek är en viktig faktor för att förklara variationen i kapacitet och förutsättningar mellan huvudmän. Den demografiska utvecklingen och urbanisering medför att skillnaderna mellan kommuner blir allt större: de största kommunerna ökar kraftigt i befolkning medan de minsta kommunerna har en minskande befolkning.²¹² I dag varierar invånarantalet i svenska kommuner från färre än 2 400 invånare till närmare en miljon invånare.²¹³ Antalet grundskolelever i kommunerna skiftar på motsvarande sätt från 176 till över 69 000.²¹⁴ Även bland de enskilda huvudmännen finns stor variation i storlek. Nio av tio enskilda huvudmän i grundskolan och åtta av tio i gymnasieskolan driver bara en enda skola. Samtidigt driver de fem största enskilda huvudmännen i grundskolan och gymnasieskolan 156 respektive 118 fristående skolor.²¹⁵ Huvudmannens storlek påverkar verksamhetens styrning, tillgången till

²¹⁰ 2 kap 8 § skollagen (2010:800).

²¹¹ Skolverkets skolenhetsregister.

²¹² SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

²¹³ Statistiska centralbyråns statistik.

²¹⁴ Skolverkets statistik.

²¹⁵ Skolverkets skolenhetsregister.

kompetens och kapaciteten att söka statsbidrag. För många små enskilda huvudmän kan det vara svårt att bära det omfattande ansvar det innebär driva en förskola eller skola.²¹⁶

En annan faktor som har stor betydelse för huvudmannens förutsättningar är dess geografiska läge. Trots att skollagen är tydlig med att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas²¹⁷ skiljer sig huvudmäns förutsättningar åt beroende på om de är lokaliserade i en storstad eller på landsbygden. Skolor på landsbygden har ofta sämre möjligheter att rekrytera behöriga lärare och annan skolpersonal och har också oftare en elevsammansättning med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar.²¹⁸ Långtidsutredningen fann att skillnaderna i kvalitet mellan kommuner är stora och att storstadskommunernas skolor har betydligt högre kvalitet än landsbygdens skolor. Skillnaderna har dessutom ökat över tid, vilket har drivit isär skolresultaten mellan stad och land.²¹⁹ Även skillnader i föräldrars utbildningsnivå mellan stad och land kan påverka elevernas möjligheter att lyckas i skolan, se vidare kapitel 2.²²⁰ Skolverket ser allvarligt på att skillnaderna mellan skolor ökar och att kvaliteten tycks vara lägre i kommuner där elever har mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar.

Förutsättningarna skiljer sig också till viss del mellan kommunala och enskilda huvudmän. Jämfört med enskilda huvudmän har kommunerna ett bredare ansvar och måste ha beredskap för att kunna ta emot samtliga skolpliktiga elever hemmahörande i kommunen. De flesta enskilda huvudmän är aktiebolag där ett av syftena är att ge vinst till ägarna, vilket kan påverka hur verksamheten bedrivs.²²¹ De socioekonomiska förutsättningarna varierar också mellan kommunala och enskilda huvudmän. Elever med gynnsamma förutsättningar går i högre utsträckning i fristående grundskolor, medan kommunala huvudmän har en högre andel skolor med mindre gynnsam elevsammansättning. Andelen elever i behov av särskilt stöd är betydligt högre bland elever med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar, vilket innebär att kommunala huvudmän har en högre andel elever med stödbehov.²²²

Sammantaget innebär de skiftande förutsättningarna mellan huvudmän ett likvärdighetsproblem. Det är tydligt att det i dag inte finns kapacitet att erbjuda alla elever en utbildning av likvärdig kvalitet. Staten bör därför öka sitt ansvarstagande för skolan, se vidare kapitel 8. För att vända utvecklingen här och nu är det dock avgörande att huvudmannen, som ytterst ansvarig för att utbildningen motsvarar skollagens krav, förbättrar sitt kvalitetsarbete och sitt kompensatoriska arbete.

²¹⁶ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning.*

²¹⁷ 1 kap 9 § skollagen (2010:800).

²¹⁸ SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*; Holmlund, Sjögren & Öckert (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

²¹⁹ Holmlund, Sjögren & Öckert (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

²²⁰ Statistiska centralbyrån (2021). *Befolkningens utbildning 2020.*

²²¹ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning.*

²²² Holmlund, Sjögren & Öckert (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

Huvudmännen behöver bli bättre på att uppväga barns och elevers skilda förutsättningar

Svenska elevers kunskaper ligger generellt sett på en god nivå men skillnaderna mellan elevers prestationsnivåer har ökat, se vidare kapitel 2. För att alla barn och elever ska få goda förutsättningar för utveckling och lärande behöver huvudmän förbättra sitt kvalitetsarbete och sitt kompensatoriska arbete. En viktig del i det arbetet är att öka barns och elevers deltagande i förskola och fritidshem.

Resurstilldelning och resursfördelning behöver bli mer kompensatorisk

Variationen mellan kommuner när det gäller finansieringen av skolan är mycket stor. Skillnaden i kostnad per elev i grundskolan är cirka 80 procent mellan den kommun som har högst och den kommun som har lägst kostnad per elev. En del av skillnaderna kan förklaras av faktorer såsom löneläge, bebyggelsestruktur, demografisk utveckling och finansieringsförmåga. Men en betydande del av skillnaderna beror på annat än strukturella förutsättningar, till exempel olika ambition för och effektivitet i skolverksamheten. Även i gymnasieskolan är skillnaderna mellan kommunernas kostnader per elev omfattande, vilket bland annat kan förklaras av att kommuner har olika programutbud och att program skiljer sig väsentligt åt när det gäller kostnader.²²³ Skolverket konstaterar att den stora och osystematiska variationen när det gäller kostnaden per elev är ytterst problematisk ur ett likvärdighetsperspektiv.²²⁴

Det finns även stora variationer när det gäller kommunernas resursfördelning. Trots att skillnaderna mellan elevgruppers kunskaper ökar och att skollagen anger att resurser till skolan ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov är det långt ifrån alla kommuner som fördelar resurser kompensatoriskt.²²⁵ Det finns också stora skillnader i både omfattning och tillvägagångssätt bland de kommuner som omfördelar resurser på sådana grunder. Det är mindre vanligt att huvudmän omfördelar resurser på socioekonomiska grunder i gymnasieskolan än i grundskolan. Det förklaras av att behovet av omfördelning ser annorlunda ut i gymnasieskolan eftersom tilldelningen av resurser är differentierad efter program. Det är således ovanligt med en resursdifferentiering mellan elever som studerar på samma gymnasieprogram, fast på olika skolor, även om skillnaderna mellan elevernas studieförutsättningar kan vara stora.²²⁶ Många kommuner följer inte heller upp eller utvärderar sitt resursfördelningssystem och vilka effekter det får. Det saknas därmed ofta underlag för den lokala politiska diskussionen och beslut om hur resurser ska fördelas.²²⁷ För de huvudmän som vill ha stöd i arbetet med att omfördela resurser fastställer Skolverket varje år ett index som kan användas

²²³ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning*; SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

²²⁴ Skolverket (2023). *Yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)*.

²²⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

²²⁶ SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

²²⁷ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

för socioekonomisk resursfördelning i förskoleklass och grundskolan.²²⁸ Skolverket tar också fram ett liknande index för gymnasieskolan.²²⁹

Tilldelning och fördelning av resurser är ett avgörande verktyg för att skolan ska kunna leva upp till sitt kompensatoriska uppdrag. Kommuner behöver ta ansvar för att förskolor, skolor och komvuxverksamheter tilldelas tillräckliga resurser, och för att fördelningen av resurserna kompenserar för barns och elevers skilda förutsättningar och behov. I kapitel 8 återkommer vi till bedömningen att även staten behöver ta ett större ansvar för finansieringen och resursfördelningen inom skolväsendet.

Huvudmännen behöver förstärka sitt kvalitetsarbete för att alla barn och elever ska få en utbildning av hög kvalitet

Många huvudmän har en väl fungerande och effektiv styrning, men skillnaderna är stora när det gäller förmågan att bedriva skolutveckling och ett systematiskt kvalitetsarbete. Bristar i uppföljning och analys av resultat, av var verksamheterna befinner sig och av vilka behov som finns gör att det ofta saknas rätt underlag för att utveckla skolverksamheten. Huvudmännen vidtar inte heller alltid åtgärder utifrån resultatet och analyserna. Skolverkets nationella kartläggning av det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmän för förskola och grundskola visar att en majoritet av huvudmännen följer upp sina verksamheter minst en gång per år, men att det finns skillnader mellan olika typer av huvudmän. Små huvudmän följer till exempel upp sin verksamhet mer sällan än större huvudmän.²³⁰ Ett fungerande kvalitetsarbete är centralt för att alla barn och elever ska kunna erbjudas en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Skolverket bedriver nu ett arbete med att ta fram föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet.

Möjligheten att bedriva ett fungerande kvalitetsarbete försvåras ofta av att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen inom kommunen. Enligt OECD finns det stora skillnader i uppfattningar om ansvar, dels när det gäller var det yttersta ansvaret för skolans resultat och måluppfyllelse ligger, dels vad ett sådant ansvar i praktiken innebär. Gränserna för hur ansvaret fördelar sig mellan förtroendevalda och tjänstepersoner är också ofta otydliga.²³¹ Det riskerar att leda till att ingen tar tydligt ansvar för skolans resultat. Rektorer ska leda det pedagogiska arbetet på förskolan eller skolan och se till att utbildningen utvecklas. Rektorer förmåga och förutsättningar att utöva sitt ledarskap varierar dock, vilket innebär att lärare ges olika förutsättningar att utveckla och bedriva en undervisning av god kvalitet. Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2021 visar att ett flertal huvudmän behöver utveckla arbetet med styrning och ledning. Även om det har skett en viss utveckling i relation till tidigare granskningar, bland annat när det gäller att ansvarsfördelning och kommunikationsvägar blivit mer tydliggjorda, kvarstår problem med att uttala tydliga förväntningar och följa upp det som delegerats. Ett

²²⁸ Skolverket (2023). *Statsbidrag för likvärdig skola 2023*.

²²⁹ Skolverket.se (2023). *Statsbidrag för karriärtjänster 2022/23*.

²³⁰ Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*.

²³¹ OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.

utvecklingsområde är att säkerställa att kommunala politiker får rapportering om centrala frågor.²³² Skolverket ser liksom Skolinspektionen att det är avgörande att den politiska nivån som är ytterst ansvarig har rätt underlag för att bland annat kunna besluta om resurser och kompensatoriska insatser för elever och skolor.

Fler behöver delta i förskola och fritidshem för att öka alla barns och elevers förutsättningar för lärande

Nästan alla barn i Sverige går någon gång i förskolan och bland fyra- och femåringar är inskrivningsgraden 96 procent.²³³ Det finns dock barn som inte alls tar del av utbildningen i förskolan. I den gruppen är barn med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund och barn med utländsk bakgrund överrepresenterade.²³⁴ Deltagande i förskolan har positiva effekter på barns utveckling och lärande på både kort och lång sikt, och det gäller i synnerhet barn med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund. Barn som har gått i förskolan har generellt bättre språkliga och kognitiva förutsättningar och når högre kunskapsresultat i grundskolan än barn som inte har gått i förskolan. För vissa barn kan förskolan också vara avgörande för att de ska få möta det svenska språket och få möjlighet att ta del av en språkutvecklande verksamhet.²³⁵

Under pandemin ökade frånvaron i förskolan, i synnerhet bland barn som inte har svenska som modersmål. Även efterfrågan på förskoleplats tycks ha minskat hos vissa huvudmän.²³⁶ Det är en utveckling som behöver följas upp och vid behov motverkas. För att öka deltagandet i förskolan och förbättra barns språkutveckling i svenska blir kommunerna under 2023 skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet. Det innebär att kommunen ska ta kontakt med vårdnadshavare till de barn som inte har en plats i förskolan och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. Kommunerna ska också erbjuda förskoleplats till barn som har bott i Sverige kort tid eller som har vårdnadshavare som bott i Sverige kort tid.²³⁷ Skolverket har tagit fram stöd till kommunerna i arbetet med att planera, organisera och genomföra insatserna.²³⁸ Det behöver följas vilken effekt reformen får för barns deltagande i förskolan.

Även i fritidshemmet skiljer sig inskrivningsgraden mellan elevgrupper. Bland barn i åldern 6 till 9 år är drygt åtta av tio inskrivna i fritidshem. Motsvarande andel för barn i åldern 10 till 12 år är knappt två av tio.²³⁹ Barn i kommuner och områden med gynnsamma socioekonomiska förutsättningar är i högre grad inskrivna i fritidshem än barn i kommuner och områden med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar. Inskrivningsgraden är också lägre bland barn med utländsk bakgrund än bland barn med svensk bakgrund.²⁴⁰ Skillnaden i

²³² Skolinspektionen (2021). *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning*.

²³³ Skolverket (2023). *Barn och personal i förskola. Hösten 2022*.

²³⁴ Skolverket (2023). *Barn och personal i förskola. Hösten 2022*; Prop. 2021/22:132. *Förskola för fler barn*.

²³⁵ SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

²³⁶ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*.

²³⁷ Prop. 2021/22:132. *Förskola för fler barn*.

²³⁸ Skolverket.se (2023). *Kommuners arbete för fler barn i förskolan*.

²³⁹ Skolverket (2023). *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2022/23*.

²⁴⁰ Skolverket (2023). *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2022/23*; SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*; SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

inskrivningsgrad beror sannolikt på flera faktorer men en trolig orsak är sysselsättningsgraden bland barnens vårdnadshavare. De flesta kommuner erbjuder enbart barn vars vårdnadshavare arbetar eller studerar plats i fritidshem.²⁴¹ Det innebär att barn i områden där vuxna har en låg sysselsättningsgrad också i lägre utsträckning deltar i fritidshemmets verksamhet och går miste om den undervisning och den sociala gemenskap som fritidshemmet erbjuder. För att fler barn ska få tillgång till en meningsfull fritid, utveckling och lärande föreslog *Utredningen om utökad rätt till fritidshem* att alla 6–9-åringar ska erbjudas ett avgiftsfritt allmänt fritidshem. Utredningen föreslog också att alla 6–12-åringar ska kunna erbjudas fritidshem eller öppen fritidsverksamhet eller mer tid i dessa verksamheter mot bakgrund av barnets levnadsvillkor.²⁴² Skolverket ser positivt på förslagen. Att alla elever, inte bara de vars vårdnadshavare arbetar eller studerar, får möjlighet att fördjupa goda relationer med andra elever och personal är betydelsefullt ur ett likvärdighets- och kompensatoriskt perspektiv.²⁴³ I väntan på att en sådan lagstiftning kan bli verklighet bör kommunerna vidta åtgärder för att fler elever ska ges möjlighet att delta i fritidshem.

Skolverkets bedömning

En elevs möjlighet att lyckas i skolan ska inte vara beroende av var i landet eleven bor eller i vilken skola eleven går. Huvudmännens skiftande kapacitet och förutsättningar bidrar dock till kvalitetsskillnader mellan skolor och elever erbjuds i dag inte en utbildning av likvärdig kvalitet. Mycket tyder på att skillnaderna mellan huvudmän ökar, framför allt på grund av demografiska förändringar, vilket är allvarligt ur ett likvärdighetsperspektiv.

För att vända utvecklingen behöver staten på längre sikt ta ett ökat ansvar för skolans utveckling och för tilldelning och fördelning av resurser. På kort sikt behöver många huvudmän förbättra sitt kvalitetsarbete och stärka den kompensatoriska resursfördelningen till skolan. Ett särskilt fokus behöver riktas mot att förbättra kvaliteten i de skolor som i dag har mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar, till exempel skolor i landsbygden och skolor i socioekonomiskt utsatta områden. Kommuner och huvudmän bör även vidta åtgärder för att öka deltagandet i förskola och fritidshem, i synnerhet bland barn med utländsk bakgrund eller mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund. Förskolan har potential att stärka barns förutsättningar inför skolstarten och kompensera för skillnader i barns uppväxtvillkor. Även fritidshemmet kan mot bakgrund av sitt kompensatoriska uppdrag ha stor betydelse för elevers möjligheter till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. Det finns därför starka skäl för att öka deltagandet och förstärka kvaliteten i dessa verksamheter.

²⁴¹ SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*; SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

²⁴² SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid*.

²⁴³ Skolverket (2023). *Yttrande över betänkandet allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:62)*.

Skolverket rekommenderar att:

- Stat och huvudmän riktar särskilda insatser mot skolor med låga kunskapsresultat och mindre gynnsamma förutsättningar.
- Kommuner genomför insatser för att öka deltagandet i förskola och fritidshem. Elever som i dag inte har rätt att delta i fritidshemmets verksamhet bör ges möjlighet till detta.

8. Staten behöver ta ett ökat ansvar för skolan

Som tidigare beskrivits innebär de stora skillnaderna i huvudmännens kapacitet och förutsättningar ett likvärdighetsproblem. Alla barn och elever får i dag inte tillgång till en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. För att vända utvecklingen behöver staten ta ett ökat ansvar för skolans utveckling och finansiering. Det är också viktigt att staten ser över delar inom befintligt system för att öka kvaliteten och likvärdighet inom skolväsendet. Skolverket vill särskilt peka på att:

- det behövs ett ökat statligt ansvar för att uppnå mer likvärdighet i skolväsendet,
- åtgärder behövs för en mer likvärdig betygssättning,
- styrningen av skolväsendet vid kris måste förtydligas.

Det behövs ett ökat statligt ansvar för att uppnå mer likvärdighet i skolväsendet

Huvudmäns skilda kapacitet och förutsättningar påverkar barns och elevers tillgång till en likvärdig utbildning, vilket beskrivs närmare i kapitel 7. Detta har aktualiserat frågan om ett starkare statligt ansvar för skolan. Motiven för en ökad statlig styrning kopplas till en strävan efter ökad nationell likvärdighet, högre kvalitet, större tydlighet, förbättrade resultat, en betoning av skolans kunskapsuppdrag samt förhöjd status och attraktivitet för läraryrket. *Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan* presenterade i november 2022 två alternativ för hur staten kan öka sitt ansvar för skola och komvux. Det första alternativet skulle innebära ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap. I det andra alternativet förstärker staten sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolorna och komvux.²⁴⁴

Skolverket bedömer, i likhet med utredningen, att det andra alternativet, där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet, är det mest realistiska. Det har förutsättningar att inom en rimlig tidshorisont stärka elevers rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är nödvändigt för att kunna stärka skolsystemets kapacitet och en viktig förutsättning för att kunna stärka likvärdigheten inom skolväsendet.²⁴⁵

Staten behöver ta ett större ansvar för resursfördelningen

Det finns brister i den ekonomiska styrningen av skolan. Som konstaterades i kapitel 7 varierar resurstilldelningen till skolan mellan kommuner och resursfördelningen mellan skolor behöver bli mer kompensatorisk. Skolverket

²⁴⁴ SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*.

²⁴⁵ Skolverket (2023). *Yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)*.

bedömer därför att staten behöver ta ett större ansvar för den ekonomiska styrningen av skolan. Det skulle till exempel kunna ske genom att staten på sikt anger bindande miniminivåer för tilldelning av resurser på kommunnivå eller genom införande av ett sektorsbidrag för undervisningskostnader.²⁴⁶ Inom ramen för dagens skolsystem vill Skolverket särskilt lyfta att staten behöver ta ett större ansvar för hur de riktade statsbidragen fördelas, hur kommunerna fördelar resurser till skolenheterna genom den så kallade skolpengen och hur resurser fördelas utifrån barns och elevers behov.

Förändringar av grundbeloppet, den så kallade skolpengen, som kommunen betalar till fristående respektive kommunala förskole- och skolenheter i kommunen har diskuterats under de senaste åren. Utredningen *En mer likvärdig skola* lämnade bland annat förslag på att förändra beräkningen av grundbeloppet. Utredningen menade att kommuner har kostnader kopplade till sitt huvudmannansvar som enskilda huvudmän inte har. Skolverket delar utredningens bedömning att det är motiverat att det görs ett avdrag på grundbeloppet för dessa merkostnader på den skolpeng som utbetalas till enskilda huvudmän.²⁴⁷ Även Riksrevisionen konstaterar att nuvarande regelverk för skolpengen i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Riksrevisionen bedömer att regelverket får påtagligt negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor och föreslår därför att regeringen inför en nationellt bestämd schablon för ersättningen till fristående skolor.²⁴⁸

Som tidigare nämnts fördelar huvudmän inte en tillräcklig andel av de totala resurserna utifrån socioekonomiskt betingade behov. Förslag om att förtydliga hur kommuner ska fördela resurser till skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov har diskuterats under de senaste åren.²⁴⁹ Skolverket ser att det tilläggsbelopp som enskilda huvudmän kan ansöka om till elever med omfattande behov av särskilt stöd behöver ses över då det i dag finns brister i rättssäkerhet när tilläggsbelopp beslutas.²⁵⁰ Det är viktigt att regeringen i större utsträckning arbetar för att säkra att resursfördelningen sker utifrån barns och elevers behov.

Sammantaget ser Skolverket att det är angeläget att staten på ett långsiktigt och övergripande plan fortsätter att bevaka och vidta åtgärder för att resursfördelningen ska vara mer kompensatorisk. Skolverket ser särskilt behov av förändringar i regleringen av skolpengen, både vad gäller fördelningen mellan enskilda och kommunala huvudmän och för att försäkra att fördelning sker utifrån barns och elevers behov. Skolverket vill dock understryka att kommunen redan i dag har ett ansvar för det senare.

²⁴⁶ Skolverket (2023). *Yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)*.

²⁴⁷ Skolverket (2020). *Yttrande En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)*.

²⁴⁸ Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*.

²⁴⁹ SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

²⁵⁰ Skolverket (2023). *Yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)*.

Statens styrning genom riktade statsbidrag behöver bli enklare och tydligare

Staten påverkar skolväsendet genom riktade statsbidrag. Över en tioårsperiod har antalet riktade statsbidrag blivit fler och de sammanlagda anslagen för bidragen har ökat kraftigt. Under 2022 fördelade Skolverket 25 miljarder kronor. Dessa medel är ofta en viktig förutsättning för att skolväsendet ska kunna leverera utbildning och undervisning av god kvalitet. Skolverket bedömer dock fortsatt att statsbidragen är för många. År 2022 fanns det 77 olika statsbidrag för huvudmännen att ansöka om.²⁵¹ Den tidigare regeringen har haft en ambition att styra mer tillitsbaserat och därmed tagit initiativ till att föra samman vissa riktade statsbidrag för att de ska bli färre och tydligare för huvudmännen. Trots det visar Statskontorets analys av statens styrning av kommuner och regioner att det enbart skett en marginell utveckling på skolområdet. De riktade statsbidragen ökar inte längre i antal och de små bidragen har blivit färre.²⁵² Men när det gäller de statsbidrag som Skolverket hanterar är antalet bidrag dock relativt konstant då det ofta tillkommer nya bidrag i samma takt som andra bidrag upphör.²⁵³

Små och enskilda huvudmän tar i mindre utsträckning del av statsbidrag än större huvudmän, bland annat för att små huvudmän har mindre administrativa resurser för att ansöka om dem.²⁵⁴ Statskontorets analys visar också att det finns en risk att mottagare av statsbidrag inte kan täcka de administrativa kostnaderna för hanteringen av bidraget, vilket blir ett större problem för små huvudmän än för stora. Små huvudmän är också mer känsliga för när staten ofta förändrar villkor och regler för statsbidrag. När staten styr ryckigt och kortsiktigt blir det svårare för huvudmän att planera och de kan snabbt behöva utöka eller minska resurser till olika verksamheter eller ändra inriktning i sina insatser. Sådana förändringar och brist på långsiktighet riskerar också att medföra merkostnader för huvudmännen och att huvudmän helt avstår från att söka statsbidrag.²⁵⁵ Skolverket har under de senaste åren genomfört förenklingar av hanteringen av befintliga statsbidrag för att bidra till bättre framförhållning och minskad administration. När Skolverket 2020 undersökte hur mycket tid som huvudmän la på administration av tre statsbidrag fann myndigheten att den uppskattade kostnaden motsvarade mindre än en procent av de beviljade statsbidragsbeloppen.²⁵⁶ Samtidigt visar Statskontorets analys från 2022 att huvudmän upplever att det varierar hur mycket administration som olika riktade statsbidrag medför. Exempel på särskilt betungande bidrag är statsbidraget till höjda lärarlöner, statsbidraget till karriärtjänster, statsbidraget för stärkt elevhälsa och olika statsbidrag till yrkesinriktad vuxenutbildning.²⁵⁷ Statskontorets analys från 2023 visar att flera kommuner generellt upplever att administrationen har

²⁵¹ Skolverket (2023). *Skolverkets årsredovisning för 2022*; Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*.

²⁵² Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

²⁵³ Skolverket (2023). *Skolverkets årsredovisning för 2022*; Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*.

²⁵⁴ Skolverket (2021). *Samlad analys av Skolverkets insatsutvärderingar*; Skolverket (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*; Ivarsson Westberg & Castillo (2022). *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag. Rapport till Statskontoret*.

²⁵⁵ Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

²⁵⁶ Skolverket (2020). *Uppföljning av administration av statsbidrag*.

²⁵⁷ Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

underlättats och att bidragen på skolområdet är något bredare i sin utformning.²⁵⁸ Förenklingarna har dock lett till att statsbidragen blivit svårare att följa upp eftersom Skolverket begär in färre uppgifter.²⁵⁹ Samtidigt har Skolverket också fått fokusera sin uppföljning och kontroll på de bidrag där det finns en större risk för att pengar används felaktigt eftersom myndigheten sett att det förekommit fusk och att vissa mottagare inte använt pengarna till det som var avsett. Skolverket ser behov av att regeringen tar ytterligare steg i riktning mot en effektiv och långsiktig bidragsstruktur på skolområdet.

En positiv utveckling av de riktade statsbidragen är att socioekonomi spelar in på olika sätt, både vad gäller rätten att söka, hur mycket bidrag som går att söka och prioritering vid tilldelningen. Ett av Skolverkets mest omfattade bidrag är statsbidraget för likvärdig skola vilket kan sökas av alla kommunala huvudmän för förskoleklass och grundskola. Bidraget är viktat utifrån ett socioekonomiskt index som bygger på faktorer som har betydelse för elevers sannolikhet att bli behöriga till gymnasieskolan. Bidraget innebär därmed att staten tar ett större ansvar för både skolans samlade finansiering och för den kompensatoriska resursfördelningen. Skolverkets senaste uppföljning av statsbidraget visar att bidraget främst används till personalkostnader. Av uppföljningen framgår också att statsbidraget hos de intervjuade huvudmännen framför allt använts till insatser med potential att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling, men att det är svårt att följa upp om insatserna har effekt. Vissa huvudmän ser dock positiva resultat i betygsutvecklingen.²⁶⁰ Statskontorets utvärdering av bidraget från 2020 visar att huvudmän har många olika aspekter av likvärdighet att ta hänsyn till och att inte alla aspekter täcks in av socioekonomiska parametrar.²⁶¹ Flera huvudmän i Skolverkets uppföljning lyfter att de uppskattar statsbidragets öppna utformning vilket möjliggör att de kan utgå från deras egen analys av skolornas behov. Utmaningar kopplade till bidraget handlar framför allt om svårigheter med tillgång på personal och att kunna planera långsiktigt när de inte vet hur länge de kommer att få statsbidraget.²⁶²

Alla skolformer och verksamheter omfattas inte av centrala statliga satsningar trots att de ofta står inför samma utmaningar. Som nämnts ovan omfattar statsbidraget för likvärdig skola inte förskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux. Likaså omfattas inte komvux av lärarlönelyftet och förskolan omfattas enbart i begränsad omfattning. Det kan försvåra rekryteringen av behöriga lärare och skapa oönskade tröskeffekter för exempelvis lärare inom svenska som andraspråk och sfi. Likaså omfattas lärare som är anställda av externa utbildningsanordnare inom komvux inte av karriärstegsreformen, trots att en stor andel av utbildningen inom komvux bedrivs på entreprenad. Vidare omfattar statsbidraget för lärarassistenter heller inte komvux vilket innebär att

²⁵⁸ Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*.

²⁵⁹ Skolverket (2021). *Samlad analys av Skolverkets insatsutvärderingar*.

²⁶⁰ Skolverket (2022). *Uppföljning av statsbidrag för likvärdig skola. Delrapport 2: Intervjuer med tio huvudmän som tagit del av statsbidraget under 2021*.

²⁶¹ Statskontoret (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport*.

²⁶² Skolverket (2022). *Uppföljning av statsbidrag för likvärdig skola. Delrapport 2: Intervjuer med tio huvudmän som tagit del av statsbidraget under 2021*.

komvux, trots behov,²⁶³ inte har samma förutsättningar att anställa sådana resurser. Skolverket bedömer att satsningar på att stärka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktionskraft så långt som möjligt bör omfatta alla skolformer och verksamheter.

Skolverket vill framhålla vikten av att de statliga resurserna når dem som bäst behöver dem. De smalare statsbidragen passar inte alla huvudmän och när staten styr huvudmän mot specifika insatser blir det svårare att använda de offentliga medlen effektivt.²⁶⁴ Små huvudmän har även mindre kapacitet att söka statsbidrag och efterfråga stöd. Skolverkets målgruppsdialoger visar att vissa små huvudmän anser att Skolverkets stödmaterial är omfattande och efterfrågar en prioriteringsordning gällande stödmaterialen då små huvudmän kan ha svårare att bearbeta allt material. Skolverket har de senaste åren arbetat med att koppla skolutvecklingsinsatserna tydligare till statsbidragen. Myndigheten har också fokuserat på att förvalta och utveckla stöd till målgrupperna inom ramen för befintliga insatser. Det innebär att antalet nya insatser har minskat successivt de senaste tre åren. Antalet nya erbjudanden av riktade insatser ökade dock under 2022 jämfört med föregående år, vilket snarare är ett resultat av att myndigheten återgått till liknande nivåer som innan pandemin. Det är viktigt att Skolverket erbjuder både riktade och generella insatser. Ambitionen är att insatserna ska vara så tillgängliga och träffsäkra som möjligt utan att kräva för mycket bearbetning och anpassning utifrån den egna situationen.

Staten behöver långsiktigt stödja huvudmännens kvalitetsarbete

Skolverket har på uppdrag av den tidigare regeringen tagit fram ett nationellt kvalitetssystem för att kunna följa upp och utveckla kvalitet och likvärdighet i samtliga skolformer. Kvalitetssystemet består av nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer för god kvalitet inom skolväsendets verksamhet. Syftet är att systemet ska kunna användas både inom det systematiska kvalitetsarbetet och inför de kvalitetsdialoger som Skolverket sedan hösten 2022 erbjuder huvudmän. Den första uppföljningen av kvalitetsdialogerna visar att 70 procent av de huvudmän som erbjudits kvalitetsdialog har deltagit i samtliga tre delar av dialogen; introduktion, genomförande och återkoppling. Sett till fördelningen kommunala och enskilda huvudmän var det en relativt god representativitet. Av de som inte deltog i dialogerna var dock samtliga enskilda huvudmän och majoriteten av dem angav att det berodde på tids- eller resursbrist.²⁶⁵ Det är betydelsefullt att det skapas goda resursmässiga förutsättningar för Skolverket att långsiktigt kunna erbjuda kvalitetsdialoger och för huvudmän att kunna delta. Skolverket bedömer att kvalitetsdialogerna har potential att kunna stödja många huvudmän och i synnerhet små huvudmän och

²⁶³ Skolverket (2023). *Elevhälsa och stöd till elever inom komvux. En kartläggning.*

²⁶⁴ Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

²⁶⁵ Skolverket (2023). *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 september 2022 – januari 2023.*

kommuner som ofta har mindre kapacitet att söka stöd för att utveckla sin verksamhet.

Åtgärder behövs för en mer likvärdig betygssättning

Elevers betyg är det huvudsakliga instrumentet för urval och antagning till gymnasieskolan och högskolan men har också andra centrala funktioner i skolsystemet.²⁶⁶ Det är därför viktigt att elevens betyg motsvarar de kunskaper som eleven har uppnått och att betygen är likvärdiga för alla elever oavsett vilken lärare som satt betygen eller vilken skola eleven går i. Skolverkets och forskares analyser visar dock att det är stora skillnader i hur betygen sätts mellan lärare och mellan skolor. Det finns exempelvis ett stort inslag av relativ betygssättning, det vill säga att betygen sätts utifrån den generella prestationsnivån på skolan. Likaså är fristående skolor i genomsnitt något mer generösa i betygssättningen.²⁶⁷

De nationella proven har en viss normerande betydelse för betygssättningen. Det visades bland annat under pandemin då de inställda nationella proven medförde att betygssättningen i provämnerna blev mer olikvärdig.²⁶⁸ De nationella proven förmår dock i dagsläget inte åstadkomma likvärdiga betyg. Skolverkets analyser visar att det finns stora skillnader mellan lärare och skolor när det gäller hur betygen sätts i relation till de nationella proven.²⁶⁹ Den senaste tidens debatt om brister och fusk i betygssättningen har även föranlett Skolinspektionen att efterfråga riktmärken för hur stor avvikelsen får vara mellan betyg och resultat på nationella prov.²⁷⁰

Riksrevisionens granskning av statens insatser för likvärdig betygssättning visar, liksom Skolverkets analyser, att det finns stora brister i betygens likvärdighet. De nationella proven har visserligen en dämpande effekt på betygen – skolor sätter i genomsnitt högre betyg i bild, hemkunskap och slöjd, som inte har nationella prov, jämfört med provämnerna svenska, engelska och matematik – men proven har inte lyckats åstadkomma likvärdiga betyg. Den ändring som gjordes i skollagen 2018 och som innebar att resultat på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättning har haft liten påverkan på likvärdigheten i betygssättning.²⁷¹ Riksrevisionen bedömer därför att regeringen behöver göra mer för att öka likvärdigheten i betygssättningen.²⁷²

²⁶⁶ Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*; Skolverket (2020). *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*.

²⁶⁷ Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*; Skolverket (2020). *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*.

²⁶⁸ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet, slutredovisning*.

²⁶⁹ Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*; Skolverket (2020). *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*.

²⁷⁰ Altinet.se (2023). *Skolinspektionen: Riktlinjer skulle göra det lättare att granska glädjebetygen*.

²⁷¹ Riksrevisionen (2022). *Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov*. Skolverket (2020). *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9*.

²⁷² Riksrevisionen (2022). *Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov*.

I likhet med Riksrevisionen bedömer Skolverket att det krävs ytterligare förändringar i betygssystemet för att betygen ska bli likvärdiga. Skolverket har utvärderat olika tänkbara betygsmodeller. Utvärderingen visar att det går att förbättra likvärdigheten i betygssättningen jämfört med dagens betygssystem.²⁷³ Skolverket ser dock att alla modeller behöver analyseras vidare innan några förändringar sker och välkomnar därför att regeringen tillsatt en utredning som ska utreda hur betygssättningen kan bli mer likvärdig.²⁷⁴ I det fortsatta analysarbetet bedömer Skolverket att det bland annat är viktigt att ta hänsyn till hur förändringar i betygssystemet skulle påverka undervisningen och olika elevgrupper.²⁷⁵

Dagens betygssystem bygger på att lärarna har en samsyn om vilka elevprestationer som ska generera ett visst betyg utifrån betygskriterierna. Här har Skolverket ett stort ansvar. Mot bakgrund av den kritik som tidigare funnits mot att kurs- och ämnesplaner inte skapade goda förutsättningar för rättvisande och likvärdig betygssättning,²⁷⁶ har Skolverket reviderat läroplaner och kursplaner i grundskolan, den anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan. I de nya kursplaner som började gälla hösten 2022 har betygskriterierna gjorts mindre omfattande och detaljerade än de tidigare kunskapskraven. Det ger större möjligheter att göra en sammantagen bedömning och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper med hjälp av betygskriterierna.²⁷⁷ Det pågår även ett arbete med att revidera ämnesplanerna inom utbildning på gymnasial nivå. Skolverket ser att de nya kurs- och ämnesplanerna kan bidra till att betygen blir mer rättvisande på individnivå genom att enstaka detaljer inte faller avgörandet för en elevs betyg. Det är även viktigt att de nationella bedömningsstöden som Skolverket tillhandahåller används av lärare vid betygssättning. Skolverket har också fått i uppdrag att ta fram bestämmelser för hur lärare och rektorer ska arbeta för att sätta och följa upp rättvisande och likvärdiga betyg.²⁷⁸

Huvudmän och rektorer har ett ansvar för att se till att lärarna genom kollegialt lärande ges utrymme att diskutera betyg och bedömning. Det förekommer att huvudmän som har stora avvikelser mellan nationella provbetyg och slutbetyg i årskurs 9 inte fullt ut gör en analys av betygssättningen i syfte att identifiera tecken på att betygen inte sätts likvärdigt. I flera fall har dessa huvudmän, trots att de identifierat problem, inte initierat åtgärder för att komma till rätta med dem.²⁷⁹ Det är viktigt att avvikelser uppmärksammas så att exempelvis kompetensutveckling kan sättas in. Skolinspektionens granskning av rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg på gymnasieskolor med avvikelser mellan nationella prov och betyg visar på ett utbrett utvecklingsbehov hos de

²⁷³ Skolverket (2020). *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet.*

²⁷⁴ Dir. 2023:95. *Likvärdiga betyg och meritvärden.*

²⁷⁵ Skolverket (2020). *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet.*

²⁷⁶ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020.*

²⁷⁷ För grundskolan gäller till exempel att "läraren ska göra en sammantagen bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de betygskriterier som gäller för ämnet och sätta det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper." 10 kap. 15 § skollagen.

²⁷⁸ Utbildningsdepartementet. U2023/00931. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2023-03-09.*

²⁷⁹ Skolinspektionen (2022). *Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan.*

granskade skolorna.²⁸⁰ Skolverket vill framhålla vikten av sambedömning för att uppnå en större samsyn kring betygssättningen. Här har även lärarutbildningen ett ansvar att se till att lärarstudenter får grundläggande kunskaper i betygssättning och bedömning.

Även bedömningen av de nationella proven har likvärdighetsproblem, vilket forskning och Skolinspektionens ombedömning av nationella prov visat.²⁸¹ Skolverket ser möjligheter för att bedömning av proven kan bli mer likvärdig när de nationella proven digitaliseras och central bedömning och automaträttning införs. De första digitala nationella proven och bedömningsstöden kommer att genomföras under 2024 och Skolverket har föreslagit att central bedömning kan införas på vissa prov 2027 för gymnasieskolan och 2029 för årskurs nio.²⁸² Skolverket vill även utreda hur central bedömning av nationella prov inom komvux skulle kunna utformas där det finns andra förutsättningar än för andra skolformer.²⁸³ Ett annat mål med den centrala bedömningen och automaträttningen är att det ska leda till att arbetet med nationella prov och bedömningsstöd effektiviseras och att den tid som lärarna annars lägger på administration minskar. För att genomförandet ska kunna ske på ett likvärdigt sätt bedömer dock Skolverket att det sannolikt fortfarande finns huvudmän som kommer att behöva vidta åtgärder för att genomförandet av digitala nationella prov ska fungera.²⁸⁴

Skolverket ser sammantaget att staten behöver ta ett helhetsgrepp i frågan om likvärdig betygssättning. Olikvärdiga betyg påverkar elevernas framtida studie- och yrkeskarriärer på ett orättvist sätt och ger också en felaktig bild av skolors resultat.

Styrningen av skolväsendet vid kris måste förtydligas

Skolverket är sedan oktober 2022 beredskapsmyndighet.²⁸⁵ Som beredskapsmyndighet ska myndigheten bland annat kunna hantera konsekvenserna av både fredstida krissituationer och ett läge av höjd beredskap. Skolverket ska också arbeta för att andra relevanta aktörer inom ansvarområdet, till exempel skolhuvudmän, har en god beredskap. Utbildning för barn och unga har pekats ut som en samhällsviktig verksamhet,²⁸⁶ vilket pandemin tydligt kunde visa på betydelsen av.²⁸⁷ Det saknas dock en beredskapssektor för området utbildning för barn och unga vilket medför att relationen mellan Skolverket som

²⁸⁰ Skolinspektionen (2023). *Rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, tematisk kvalitetsgranskning*.

²⁸¹ Skolinspektionen (2021). *Ombedömning av nationella prov 2019*.

²⁸² Delprov som prövar skriftlig produktion i engelska, svenska och svenska som andraspråk.

²⁸³ Skolverket (2022). *Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov*; Skolverket (2021). *Redovisning av uppdrag om nationella prov inom kommunal vuxenutbildning*. Skolverket har också fått i uppdrag att analysera och redovisa hur tidpunkten för införandet kan tidigareläggas.

²⁸⁵ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁸⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Introduktion till samhällsviktig verksamhet*.

²⁸⁷ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning*.

statlig myndighet inom beredskapsområdet och de regionala och lokala aktörerna inte är tydlig i praktiken. Särskilt otydligt är ansvaret för enskilda verksamheter inom skolväsendet vid större kriser. Skolverket bedömer att det påverkar myndighetens möjlighet att utföra sitt uppdrag som beredskapsmyndighet då utbildning för barn och unga inte ges samma utrymme som andra samhällsviktiga verksamheter inom det gemensamma nationella beredskapsarbetet.

Covid-19-pandemin innebar prov på en tillfälligt ökad statlig och regional styrning av skolväsendet vid kris. En ny särskild förordning togs fram som möjliggjorde stängning av skolor och de regionala smittskydden fick större ansvar senare under pandemin när regionala riktlinjer kunde tas fram. Flera nya aktörer, där Folkhälsomyndigheten blev en central aktör, skapade många styrsignaler att förhålla sig till. Huvudmän vittnade om en otydlighet i denna styrning och att nya krav ställdes på huvudmännen att kontinuerligt sammanställa och tolka de förhållningsregler som fanns för verksamheterna och att stödja rektorerna i implementeringen av dessa. Samtidigt uttryckte huvudmän både en förväntan på att staten skulle kliva in i ett sådant extraordinärt läge och behov av mer handlingsutrymme för att kunna agera snabbt och göra lokala anpassningar. Skolverket har pekat på att samverkan mellan myndigheter och lokala och regionala styraktörer behöver förstärkas vid såväl normalläge som eventuella kommande kriser för att skapa mer tydlighet gentemot skolväsendets målgrupper. En tydligare framskriven roll för Skolverket under pandemin hade kunnat ge myndigheten bättre förutsättningar att ta ett mer övergripande ansvar.²⁸⁸ Skolverket ser sammantaget att myndigheten behöver ett större ansvar och juridiskt mandat för att kunna arbeta för att skolväsendet ska fungera även vid kris.

Skolverkets bedömning

Huvudmän har idag olika kapacitet och förutsättningar att bedriva utbildning och tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan varierar i för hög utsträckning mellan kommuner. Skolverket bedömer att ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är nödvändigt för att kunna stärka skolsystemets kapacitet och stärka likvärdigheten inom skolväsendet. Det innebär att staten behöver ta ett större ansvar för den ekonomiska styrningen av skolan där nya finansieringsmodeller behöver utredas vidare. Innan en sådan omfattande förändring kan ske ser Skolverket att staten behöver förbättra dagens styrning genom att göra den mer träffsäker och mindre detaljerad. Det handlar om att ta ett större ansvar för hur de riktade statsbidragen fördelas, hur kommunerna fördelar resurser till skolenheterna genom den så kallade skolpengen och hur resurser fördelas utifrån barns och elevers behov.

Skolverket ser också att staten på systemnivå behöver göra mer för att främja en likvärdig betygssättning. Det handlar bland annat om att skillnaden är stor mellan

²⁸⁸ Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning.*

skolor när det gäller avvikelser mellan nationella prov och betyg. De brister som finns i betygssystemet bidrar till en olikvärdig betygssättning som kan få konsekvenser för elevers framtida studie- och yrkesmöjligheter.

Det är vidare viktigt att styrningen av skolväsendet fungerar väl i händelse av kris. Pandemin visade att styrningen av skolan under kris behöver förtydligas. Skolverket kan dock konstatera att det fortfarande finns otydligheter när det gäller myndighetens förutsättningar att fullfölja sitt uppdrag som beredskapsmyndighet och bidra till att styra och stödja skolväsendet vid kris.

Skolverket rekommenderar att:

- Staten tar ett större ansvar för att uppnå ökad likvärdighet inom skolväsendet, utan att ta över huvudmannaskapet.
- Förändringar görs gällande skolpengen så att kommunala huvudmän får ersättning för de merkostnader de har i egenskap av kommunal huvudman.
- Förändringar görs för att säkra att resursfördelningen till förskolor och skolor sker utifrån barns och elevers behov.
- De riktade statsbidragen blir färre och omfattar alla skolformer som har behov av dem.
- Staten gör mer för att säkra en likvärdig betygssättning.
- Samverkan inom staten stärks inför potentiella framtida kriser och att Skolverket ges utökat mandat att ta ett större ansvar vid kriser som berör skolväsendet.

Referenser

Författning

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordning (2023:86) om statsbidrag för inköp av vissa läromedel.

Skollagen (2010:800)

Litteratur

Barnombudsmannen (2021). *Erfarenheter från unga transpersoner samt från barn och unga med intersexvariationer.*

Barnombudsmannen (2021). *Om barns och ungas utsatthet för rasism.*

Barnombudsmannen (2022). *För en mer trygg och inkluderande skola för unga transpersoner och icke-binära.*

Brottsförebyggande rådet (2022). *Skolundersökningen om brott 2021. Om utsatthet för och delaktighet i brott.* Rapport 2022:5.

Brottsförebyggande rådet (2023). *Skolfaktorers betydelse för elevers utsatthet för hot och våld i skolmiljö. En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott.* Kortanalys 1/2023.

Delegationen mot segregation (2020). *En demokrati för alla?*

Elevernars riksförbund (2022). *Motståndskraftig skola. Elevers upplevelse av inflytande, delaktighet och psykisk ohälsa under pandemin.*

Folkhälsomyndigheten (2023). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2021/22. Nationella resultat.*

Hjalmarsson, R. (2022). *Social Policies as Crime Control.* SNS.

Holmlund, H, Sjögren, A & Öckert, B (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2020). *Bygga, bedöma och betygsätta SOU 2020:43.* Remissyttrande.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2020). *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.

- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2023). *Hur ser eleverns preferenser ut inför val av gymnasieskola?* Rapport 2023:2.
- Ivarsson Westberg, A & Castillo, D (2022). *Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag. Rapport till Statskontoret.* Södertörns Högskola.
- Läraryrket (2021). *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.*
- Läromedelsföretagen (2022). *Läromedelsbarometern. En statistiköversikt över läromedelsinköp i Sverige.*
- Läromedelsförfattarna (2020). *Rätten till kunskap – En rapport om läromedelsituationen i Sverige.*
- Läromedelsförfattarna (2021). *Ungas syn på läromedel.*
- Mellén, J. (2021). *Stability and Change Policy, options, and choice in Swedish upper secondary education.* Göteborgs universitet.
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2023). *Arbetsmiljön för grundskollärare under coronapandemin.* Rapport 2023:3.
- Myndigheten för delaktighet (2023). *Statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning. Bilaga 2.*
- Myndigheten för psykologiskt försvar (2022). *Årsredovisning 2022.*
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022). *Introduktion till samhällsviktig verksamhet.*
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2021). *Goda levnadsvillkor för många, men inte för alla. Ung idag 2021.*
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2021). *Vilja att förändra. Drivkrafter, hinder och utmaningar för ungas samhällsengagemang.*
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). *”Jag är inte ensam, det finns andra som jag”. Unga hbtqi-personers levnadsvillkor.*
- OECD (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*
- Riksrevisionen (2021). *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning.* RiR 2021:1.
- Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser.* RiR 2022:17.
- Riksrevisionen (2022). *Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov.* RiR 2022:22.
- Skolforskningsinstitutet (2021). *Främja studiero i klassrummet – lärares ledarskap.*
- Skolinspektionen (2018). *Undervisning i fritidshemmet inom områdena språk och kommunikation samt natur och samhälle.*

- Skolinspektionen (2019). *Studie- och yrkesvägledning i undervisningen på yrkesprogram i gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2019). *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning.*
- Skolinspektionen (2020). *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän.*
- Skolinspektionen (2020). *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019.*
- Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser för skolväsendet. Granskning av hur fjärr- och distansundervisningen under covid-19-pandemin påverkat elevers förutsättningar att nå målen och deras hälsa.*
- Skolinspektionen (2021). *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa.*
- Skolinspektionen (2021). *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning.*
- Skolinspektionen (2021). *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*
- Skolinspektionen (2021). *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9.*
- Skolinspektionen (2021). *Ombedömning av nationella prov 2019.*
- Skolinspektionen (2021). *Tio år av elevers röster. Skolenkäten 2010–2020.*
- Skolinspektionen (2022). *Delredovisning II av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser.*
- Skolinspektionen (2022). *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.*
- Skolinspektionen (2022). *Huvudmännens arbete med att minska och motverka segregationens negativa konsekvenser. Skolinspektionens samlade erfarenheter.*
- Skolinspektionen (2022). *Huvudmäns arbete för att främja rättvisande och likvärdiga betyg i grundskolan.*
- Skolinspektionen (2022). *Skolinspektionens årsrapport 2021. Påfrestningar riktar ljuset mot huvudmannens ansvarstagande.*
- Skolinspektionen (2022). *Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen. Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9.*
- Skolinspektionen (2023). *Skolenkäten 2023. Resultatredovisning för Skolenkäten.*

- Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete med att hantera pandemins konsekvenser. En uppföljning av 25 grund- och gymnasieskolors arbete med att kompensera för konsekvenser av covid-19-pandemin.*
- Skolinspektionen (2023). *Rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan, tematisk kvalitetsgranskning.*
- Skolinspektionen (2023). *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion.*
- Skolverket (2012). *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid. Rapport 374.*
- Skolverket (2014). *Skolverkets allmänna råd med kommentarer – Fritidshem.*
- Skolverket (2017). *ICCS 2016. Kunskaper, värderingar och engagemang i medborgar-, demokrati- och samhällsfrågor hos svenska 14-åringar i ett internationellt perspektiv. Rapport 460.*
- Skolverket (2017). *PIRLS 2016. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv. Rapport 463.*
- Skolverket (2018). *Studie- och yrkesvägledning integrerad i undervisningen i grundskolan. Utifrån ett elevperspektiv.*
- Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9. Rapport 475.*
- Skolverket (2019). *Attityder till skolan 2018. Rapport 479.*
- Skolverket (2019). *Att välja för framtiden. Skolans stöd genom vägledning och lärande.*
- Skolverket (2019). *Hälsa för lärande – lärande för hälsa.*
- Skolverket (2019). *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt. Rapport 2019:484.*
- Skolverket (2019). *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Internationella studier 487.*
- Skolverket (2019). *Slutredovisning av uppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen.*
- Skolverket (2019). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1. Rapport 481.*
- Skolverket (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning.*
- Skolverket (2020). *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov. Rapport 2020:3.*
- Skolverket (2020). *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9. Dnr. 2018:01481.*

- Skolverket (2020). *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.
- Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.
- Skolverket (2020). *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan*.
- Skolverket (2020). *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*.
- Skolverket (2020). *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 2*. Rapport 2020:2.
- Skolverket (2020). *TIMSS 2019. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.
- Skolverket (2020). *Uppföljning av administration av statsbidrag*. Dnr. 2019:1896.
- Skolverket (2020). *Yttrande En mer likvärdig skola — minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)*.
- Skolverket (2021). *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.
- Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.
- Skolverket (2021). *Obehöriga lärare i grundskolan. Läsåret 2020/21*.
- Skolverket (2021). *Redovisning av uppdrag om nationella prov inom kommunal vuxenutbildning*.
- Skolverket (2021). *Samlad analys av Skolverkets insatsutvärderingar*. Dnr. 2019:1627.
- Skolverket (2021). *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 2021:4.
- Skolverket (2021). *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.
- Skolverket (2021). *Yrkespaket i gymnasieskolan*. Rapport 2021:1.
- Skolverket (2021). *Yttrande över betänkandet Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70)*. Dnr U2021/03589.
- Skolverket (2021). *Yttrande över promemorian om Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*.
- Skolverket (2021). *Yttrande över promemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan*.

- Skolverket (2022). *Barn från Ukraina i svensk grund- och gymnasieskola. Lägesbild den 1 september 2022.*
- Skolverket (2022). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2022.*
- Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. Slutredovisning.*
- Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i grundskolan. Rapport 2022:11.*
- Skolverket (2022). *Covid-19-pandemins påverkan på elevhälsa och arbetsmiljö i gymnasieskolan. Rapport 2022:12.*
- Skolverket (2022). *Det nya statsbidraget för karriärsteg för lärare. Vad har påverkat nyttjandet det första bidragsåret? Dnr. 2021:839.*
- Skolverket (2022). *Elever i gymnasieskolan. Läsåret 2021/22.*
- Skolverket (2022). *Etableringen på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 och 2020 efter avslutad kommunal vuxenutbildning.*
- Skolverket (2022). *Etablering på arbetsmarknaden och fortsatta studier år 2020 efter gymnasieskola.*
- Skolverket (2022). *Grundskolebetygens betydelse för resultaten i gymnasieskolan. Rapport 2022:3.*
- Skolverket (2022). *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux.*
- Skolverket (2022). *Kunskapstappet inom svenska för invandrare. Rapport 2022:14.*
- Skolverket (2022). *Kunskapstapp och betyg i gymnasieskolan under covid-19-pandemin. Rapport 2022:20.*
- Skolverket (2022). *Kunskapsöversikt om faktorer som har betydelse för elevers val av utbildning på gymnasial nivå.*
- Skolverket (2022). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2021/22.*
- Skolverket (2022). *Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov.*
- Skolverket (2022). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022. Rapport 2022:13.*
- Skolverket (2022). *Skapa trygghet för lärande. Om skolans arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling.*
- Skolverket (2022). *Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin 2021. Rapport 2022:4.*
- Skolverket (2022). *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2022.*

Skolverket (2022). *Uppföljning av regionalt yrkesvux. Utbildning 2021 och etablering 2020.*

Skolverket (2022). *Uppföljning av statsbidrag för likvärdig skola. Delrapport 2: Intervjuer med tio huvudmän som tagit del av statsbidraget under 2021.*

Skolverket (2023). *Barn och personal i förskola. Hösten 2022.*

Skolverket (2023). *Elever och personal i fritidshem. Läsåret 2022/23.*

Skolverket (2023). *Elevers slutbetyg i årskurs 9 per betyg i årskurs 6. Vårterminen 2022.*

Skolverket (2023). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022.*

Skolverket (2023). *Elevhälsa och stöd till elever inom komvux. En kartläggning.*

Skolverket (2023). *Löpande uppföljning av kvalitetsdialoger med huvudmän. Omgång 1 september 2022 – januari 2023.*

Skolverket (2023). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2022/23.*

Skolverket (2023). *Skolverkets årsredovisning för 2022.*

Skolverket (2023). *Särskilt stöd i grundskolan. Läsåret 2022/23.*

Skolverket (2023). *Yttrande över betänkandet allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid (SOU 2022:62).*

Skolverket (2023). *Yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53).*

Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010.*

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021). *Neuropsykologiska svårigheter – så kan adhd påverka barn och unga i skolan.*

Statens medieråd (2021). *Unga & medier 2021. En statistisk undersökning av ungas medievanor och attityder till medieanvändning.*

Statistiska centralbyrån (2020). *Trender och Prognoser 2020. Befolkning, utbildning, arbetsmarknad. Med sikte på år 2035.*

Statistiska centralbyrån (2021). *Befolkningens utbildning 2020.*

Statistiska centralbyrån (2022). *Fjärr- och distansundervisning i grund- och gymnasieskolan under coronapandemin. Temarapport 2022:4.*

Statistiska centralbyrån (2022). *Sammanfattning av regionala utbildnings- och arbetsmarknadsprognoser. Med sikte på år 2035.*

Statistiska centralbyrån (2022). *Vilka utbildningar ger jobb? Arbetskraftsbarometern 2022.*

Statistiska centralbyrån (2023). *Lärare utanför yrket 2022/2023.*

Statskontoret (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport. Rapport 2020:11.*

Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2022:9.

Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. Rapport 2023:7.

Stiftelsen Friends (2022). *Friendsrapporten 2022. 10 år av barnens röster*.

Strategirådet (2023). *Utvärdering av den nationella TSI-satsningen*.

Sveriges elevkårer (2021). *Framtidsoro & psykisk ohälsa. Så har Sveriges gymnasieelever påverkats av distansundervisningen*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2019). *Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Ekonomirapporten, december 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Skilda förutsättningar och lokala lösningar. Kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning*.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.

Ungdomsbarometern (2023). *Attityder till yrkesprogram. En återkommande studie bland elever i åk. 9, 2023*.

Ungdomsbarometern (2023). *Generationsrapporten 2023: Generation Z*.

Universitetskanslersämbetet (2021). *Prognoser för behovet av högskoleutbildade*.

Universitetskanslersämbetet (2022). *Studenter och examinerade vid lärarutbildningarna. Den senaste utvecklingen och det framtida behovet*.

Offentligt tryck

Dir. 2023:95. *Likvärdiga betyg och meritvärden*.

Dir. 2022:74. *Fler vägar till arbetslivet*.

Dir. 2022:84. *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

Dir. 2022:86. *Säkerheten i skolan ska förbättras*.

Ds 2021:13. *Nationell plan för trygghet och studiero*.

Prop. 2017/18:195. *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.

Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*.

Prop. 2021/22:94. *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram.*

Prop. 2021/22:132. *Förskola för fler barn.*

Prop. 2021/22:159. *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

Prop. 2021/22:160. *Skolans arbete med trygghet och studiero.*

Prop. 2021/22:162. *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

Prop. 2022/23:54. *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.*

Regeringens skrivelse 2022/23:60. *Riksrevisionens rapport om statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov.*

Riksdagsskrivelse 2021/22:223.

SOU 2015:50. *Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.*

SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

SOU 2019:4. *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning.*

SOU 2020:34. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*

SOU 2021:70. *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*

SOU 2022:34. *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning.*

SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.*

SOU 2022:61. *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid.*

SOU 2023:28. *Samhället mot skolattacker. Delbetänkande av Skolsäkerhetsutredningen.*

Utbildningsdepartementet. U2017/01236/GV. *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.*

Utbildningsdepartementet. U2017/04119/S. *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet.*

Utbildningsdepartementet. U2021/00301. *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan.*

Utbildningsdepartementet. U2023/00931. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2023-03-09.*

Statistik

Skolverkets skolenhetsregister.

Skolverkets statistik.

Statistiska centralbyråns statistik.

Webbplatser

Altinget.se (2023). *Skolinspektionen: Riktlinjer skulle göra det lättare att granska glädjebetygen.* Artikel publicerad 2023-06-09.

Arbetsmiljöverket.se (2023). *Hot och våld i skolan.*

<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/aktuella-inspektioner/hot-och-vald-i-skolan/>. Hämtad 2023-05-04.

Migrationsverket.se (2023). *Ett år sedan Ryssland invaderade Ukraina.*

www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023/2023-02-22-Ett-ar-sedan-Ryssland-invaderade-Ukraina.html. Hämtad 2023-05-04.

Regeringen.se (2023). *Regeringen ska utreda hur betygssättningen kan bli mer likvärdig.* <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/02/regeringen-ska-utreda-hur-betygssattningen-kan-bli-mer-likvardig/>. Hämtad 2023-05-12.

Skolverket.se (2023). *Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser.*

www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser. Hämtad 2023-05-04.

Skolverket.se (2023). *Kommuners arbete för fler barn i förskolan.*

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/kommuners-arbete-for-fler-barn-i-forskolan>. Hämtad 2023-05-04.

Skolverket.se (2023). *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.* <https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/lararforsorjningen/nationellt-professionsprogram>. Hämtad 2023-05-04.

Skolverket.se (2023). *Statsbidrag för likvärdig skola 2023.*

www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-likvardig-skola-2023. Hämtad 2023-05-04.

Skolverket.se (2023). *Statsbidrag för karriärtjänster 2022/23*.

www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-karriartjanster-2022-23. Hämtad 2023-05-04.

Skolverket.se (2023). *Statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team*

2023. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-personalkostnader-for-skolsociala-team-2023>. Hämtad 2023-08-09.

Umeå universitet.se (2021). *Novisa skolledares omsättning i Sverige*.

www.umu.se/forskning/projekt/novisa-skolledares-omsattning-i-sverige/
Hämtad 2023-05-04.

Skolverket tar återkommande fram en bedömning av läget i skolväsendet som beskriver utvecklingen i förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Här pekar Skolverket på vad skolväsendets olika nivåer bör prioritera framåt för att stärka alla barns och elevers kunskapsutveckling och möjlighet att utvecklas så långt som möjligt.

